

Stian Lid
Marte Winsvold
Susanne Søholt
Stig Jarle Hansen
Geir Heierstad
Jan Erling Klausen

Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme

- Hva er kommunenes rolle?



Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR Pluss-serie 4-2001	Generalisert hat – polariserte fellesskap: Om konflikter mellom ungdomsmiljøer i en norsk by
NIBR-rapport 1999:9	Velstandsbydelen og rasismen: Hva ble gjort for å løse opp et høyreekstremt ungdomsmiljø på Nordstrand i Oslo: 1994–1997.
NIBR 1997	Industribygda og rasismen: Utvikling og avvikling av et fremmedfiendtlig ungdomsmiljø i Vennesla 1991–1996
NIBR-rapport 1995:13	Aksjonsplan Brumunddal – ga den resultater? Bekjempelse av fremmedfiendtlig vold i lokalsamfunnet

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no

Stian Lid
Marte Winsvold
Susanne Sørholt
Stig Jarle Hansen
Geir Heierstad
Jan Erling Klausen

Kommunenes rolle i forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

- Hva er kommunenes rolle?

NIBR-rapport 2016:12

Tittel: Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme - Hva er kommunenes rolle?

Forfatter: Stian Lid, Marte Winsvold, Susanne Søholt, Stig Jarle Hansen, Geir Heierstad og Jan Erling Klausen

NIBR-rapport: 2016:12

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-135-9 (Trykket)
978-82-8309-136-6 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3367

Prosjektnavn: Kommunenes rolle i forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Susanne Søholt

Referat: **Prosjektet undersøker hvordan norske kommuner oppfatter og forebygger radikaliserings og voldelig ekstremisme. Rapporten bygger på en studie av fem kommuner og deres samarbeidspartnere og på utviklingsverksteder om dette tema med 31 kommuner. Rapporten belyser hvilke utfordringer man opplever   ha lokalt og hva kommunene i samarbeid med politi og sivilsamfunn gjør for   forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme**

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2016

Antall sider: 283

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: Allkopi
Org. nr. NO 997058925 MVA
  NIBR 2016

Forord

Prosjektet om kommunenes rolle i forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er et oppdrag for Kommunenes interesseorganisasjon KS. Prosjektet er også støttet av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som del av deres oppfølging av Handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Tiltak 2 i planen handler om forskning om lokalt forebyggingsarbeid (Justis- og beredskapsdepartementet 2014).

Prosjektet har vært todelt. Det har bestått av casestudier i fem kommuner og av tre påfølgende utviklingsseminarer for 31 kommuner. Utviklingsseminarene har hatt temaer som går rett inn i hovedproblemstillingen for prosjektet: Hvordan kan kommunene håndtere radikaliserings og voldelig ekstremisme?

Prosjektet har vært gjennomført i samarbeid mellom By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved HiOA og NMBU. Forskerteamet har bestått av Stian Lid, Marte Slagsvold Winsvold, Stig Jarle Hansen, Jan Erling Klausen, Susanne Søholt og Geir Heierstad.

Susanne Søholt (NIBR) har vært prosjektleder, mens Stian Lid (NIBR) er hovedforfatter for rapporten. Marte Slagsvold Winsvold (ISF) har skrevet kapittel 7, Stig Jarle Hansen (NMBU) har hatt ansvar for kapittel 9. Søholt og Heierstad (NIBR) har bidratt med analyser og tekster i de fleste av rapportens kapitler. Klausen (UiO) har kommet med teoretiske bidrag.

Vi takker alle informantene for å ha delt sine erfaringer og perspektiver, og satt av tid til å delta. En særlig takk til SLT-koordinatorerne i casekommunene som har organisert intervjuene lokalt. En stor takk også til dere som lest utkast til rapporten og gitt verdifulle tilbakemeldinger.

Oslo, desember 2016

Geir Heierstad
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	6
Figuroversikt	6
Sammendrag	7
Kommunene – en viktig og sentral forebyggingsaktør	8
Fokuset i det lokale forebyggende arbeidet	10
Identifisering og håndtering av enkeltsaker	12
Kommunens samarbeid med sivilsamfunnsaktører	14
Kommunenes tilnærming, er den tilstrekkelig?	15
Kommunenes kamp mot radikaliserings og voldelig ekstremisme	17
Kommunene er godt skodd, men utvikling trengs	19
Summary	20
The municipalities: – an important and central actor in prevention efforts	21
The focus of local prevention efforts	24
Identifying and handling individual cases	25
Municipal cooperation with civil society	28
The municipal approach, is it adequate to the task?	29
Municipalities' fight against radicalization and violent extremism	30
The municipalities are well prepared, but there is a need for further development	33
1 Innledning	35
1.1 Bred forebyggende innsats mot ekstremisme	37
1.1.1 Modeller for kommunenes organisering og tilnærming	38
1.2 Kort om prosjektet	40
1.3 Problemstillinger og avgrensninger av prosjektet	42
1.4 Hva er radikaliserings og voldelig ekstremisme?	44
1.5 Lovgivning	48

1.6	Rapportens struktur	49
2	Metode og datatilfang	51
3	Forebygging – analytisk rammeverk	59
3.1	Innledning	59
3.2	Forebygging som begrep og tilnærming for å bekjempe voldelig ekstremisme	59
3.3	Forebyggingsmodeller	63
3.3.1	Utsiktede konsekvenser av forebyggingstiltak	67
3.4	«Wicked problems», samstyring og innovasjon	68
4	Voldelig ekstremisme og kommunene	72
4.1	Innledning	72
4.2	Hva oppfattes som hovedproblemet for kommunen?	72
4.3	Hvorfor en kommunal oppgave?	73
4.4	Kommunenes tilnærming	76
4.4.1	Kommunale virksomheters møte med feltet	77
4.5	Problemforståelse i kommunen	80
4.6	Ulike roller til kommune og politi	85
4.7	Hva er utfordringene lokalt	86
4.7.1	Et mangfold av utfordringer, men også mange likheter?	94
4.8	Kommunenes rolle, muligheter og begrensninger	95
5	Organisering og koordinering lokalt	97
5.1	Innledning	97
5.2	Samarbeidsmodeller	98
5.3	Organisering av arbeidet i kommune, politi og PST	100
5.4	Operativ koordineringsgruppe	107
5.5	Fordeler og ulemper ved bruk av SLT-modellen	111
5.6	Koordineringsutfordringer lokalt	115
5.7	Nye samarbeidsrelasjoner må opprettes	117
5.8	Et krevende felt å organisere og koordinere	119
6	Forebygging av ekstremisme– hva gjør kommunene	121
6.1	Innledning	121
6.2	Kommunenes tilnærming	122
6.3	Sahlins forebyggingsmodell	122
6.4	Struktur- og miljørettede tiltak	124
6.5	Sosialiseringstiltak	125
6.5.1	Undervisningsopplegg	126
6.5.2	FLEXid	126
6.5.3	Mentor	128

6.5.4	Familierettede tiltak	133
6.5.5	Trygghetsprogrammet	134
6.5.6	Andre sosialiseringstiltak.....	134
6.6	Tiltak for å effektivisere institusjoner	135
6.6.1	Kompetansebygging.....	135
6.6.2	Samordning og samarbeidsforumer	138
6.6.3	Styrking og avklaring i egen organisasjon	139
6.6.4	Lovskjerpelse	139
6.7	Kontrolltiltak	140
6.8	Internett og sosiale medier, ikke en arena for forebygging?.....	142
6.9	Hvilke problemdefinisjoner etableres?.....	145
6.10	Diskusjon av det forebyggende arbeidet lokalt.....	147
7	Samarbeid mellom kommunene og sivilsamfunn.....	153
7.1	Innledning	153
7.2	Samarbeid mellom kommunene og ulike sivilsamfunnsaktører.....	158
7.3	Muslimske trossamfunn	159
7.4	Problem- og rolleforståelse.....	160
7.4.1	Kommunens samarbeid med muslimske trossamfunn	165
7.5	Frivillige organisasjoner.....	176
7.6	Familier.....	183
7.7	Hvilke måter å involvere organisasjonene på later til å fungere, og hvilke fungerer ikke?	186
8	Håndtering av enkeltsaker	190
8.1	Innledning	190
8.2	Ansvars- og rollefordeling	192
8.3	Retningslinjer ved bekymring.....	196
8.4	Oppdage personer i risikozonen	197
8.4.1	Hva skal man bekymre seg for?	200
8.5	Avklare bekymring.....	202
8.5.1	Intern avklaring og anonym drøfting	203
8.5.2	Lokal organisering og betydning for avklaring	203
8.5.3	Kommunenes involvering av politiet.....	208
8.5.4	Politiets involvering av kommunene.....	211
8.6	Intervensjon	212
8.6.1	Dialog som metode, og relasjon som virkemiddel....	212
8.6.2	Erfaringer med intervensjon i saker med høyere bekymringsnivå.....	214

8.7	Enkeltsaker og utfordringer i samarbeidet mellom kommune, lokalt politi og PST	218
8.7.1	Informasjonsdeling – muligheter, begrensninger og plikter.....	222
8.8	Stat og kommune	226
8.9	Mulige veier for å styrke kommunenes håndtering av enkeltsaker.....	230
9	Hvorfor gikk ting galt, og lærdommen vi kan trekke ut av dette	235
9.1	Identifiseringsproblemet	236
9.2	Kontaktproblemet.....	241
9.3	Individtilpasning.....	243
9.4	Konklusjoner	246
10	Kommunenes kamp mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.....	248
10.1	Problemstilling 1: universalisme versus spesialisttjenester?	249
10.2	Problemstilling 2: hva er engstelsens betydning?	254
10.3	Problemstilling 3: en hjelper eller kontrollør?	256
10.4	Problemstilling 4: uønskede konsekvenser av samarbeid?	257
10.5	Problemstilling 5: balanseutfordringer i det lokale forebyggingsarbeidet.....	260
10.6	Mer av det samme og nytenkning.....	266
10.7	Til slutt.....	270
	Litteratur	273

Tabelloversikt

Tabell 6.1: <i>Illustrasjon over potensielle mentorer</i>	131
Tabell 8.1: <i>Styrker og svakheter ved den lokale tilnærmingen</i>	206

Figuroversikt

Figur 1.1: <i>Modeller for kommunenes organisering og tilnærming</i>	38
Figur 3.1 <i>Typologi for forebygging (Sablin 2000)</i>	64
Figur 5.1: <i>Oversikt over organiseringen mellom kommune, lokalt politi og PST</i>	107
Figur 5.2: <i>Oversikt over potensielle samarbeidsaktører</i>	113
Figur 6.1: <i>Forebyggende tiltak iverksatt lokalt kategorisert etter Sablins (2000) forebyggingsmodell</i>	124
Figur 8.1: <i>Sammenheng mellom å oppdage, avklare bekymring og intervenere i enkeltsaker</i>	191
Figur 8.2: <i>Ansvars- og rollefordeling mellom kommune, politi og PST etter ulike forebyggingsnivåer</i>	193
Figur 8.3: <i>Målgrupper for det forebyggende arbeidet</i>	195
Figur 8.4: <i>Hva gjør jeg ved bekymring?</i>	196

Sammendrag

Stian Lid, Marte Winsvold, Susanne Søholt, Stig Jarle Hansen, Geir Heierstad og Jan Erling Klausen

Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – Hva er kommunenes rolle?

NIBR-rapport 2016:12

Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, og særlig islamsk ekstremisme, har kommet på den kommunale dagsordenen. Det er en utfordring hvordan kommunene skal inkludere denne tematikken i sitt virkefelt og sine oppgaver.

I denne rapporten stiller vi spørsmålene: Hva opplever kommunene som problem når det gjelder radikaliserings og voldelig ekstremisme lokalt? Hva bør være kommunenes ansvar og handlingsrom? Hva kan gjøres lokalt for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme?

Vi trenger mer kunnskap om hvordan kommunene skal posisjonere seg og ta medansvar på et felt dominert av politiet og PST. I denne rapporten belyses spørsmålet om hvordan vi møter ekstremisme og jobber med forebygging, fra flere aktørers ståsted. Vi har hentet fram erfaringer fra kommunene, politiet og sivilsamfunnet, i tillegg til familier og venner av ekstremister og fra personer som tidligere har vært i ekstremistiske miljøer.

Fokus har vært på tiltak for å nå personer i risikosonen og de som allerede er radikalisert, det vi kaller selektiv og indikativ forebygging.

Problemstillingene er i hovedsak belyst gjennom studier i fem casekommuner (Fredrikstad, Kristiansand, Larvik, Oslo og Sarpsborg) og tre utviklingsverksteder hvor 31 store og mellomstore kommuner har deltatt. Her presenterer vi studiens hovedfunn.

NIBR-rapport 2016:12

Islamsk ekstremisme – den nye utfordringen

Casekommunene var i hovedsak opptatt av utfordringene knyttet til islamsk ekstremisme. Islamsk ekstremisme oppleves som en annerledes og ny utfordring. Informantene i de kommunale etatene, med enkelte unntak, var lite opptatt av farene for høyreekstremisme. Dette til tross for at det bare er få år siden 22. juli 2011 med angrepene på Regjeringsbygget og Utøya.

Kommunene – en viktig og sentral forebyggingsaktør

Kommunene oppfatter forebygging av voldelig ekstremisme som en kommunal oppgave. Kommunen har ansvar for at *alle* innbyggerne skal være inkludert og ha utviklingsmuligheter. Generell forebygging er en sentral oppgave for kommunene og sees som et viktig utgangspunkt i arbeidet mot voldelig ekstremisme. I tillegg besitter kommunen mange *relevante virkemidler* som helse- og sosialtjenester, bolig, arbeid og utdanning. Kommunens førstelinjetjenester er tette på innbyggerne, kjenner de lokale forholdene og har gode forutsetninger for å fange opp bekymringer. For at man skal lykkes med det forebyggende arbeidet, er kommunenes ansatte imidlertid avhengig av kompetanse til å identifisere personer i faresonen.

Kommunen skal tenke på *hele* mennesket, hele familier og hele lokalsamfunnet. Det gir kommunen andre oppgaver enn for eksempel politiet. Både kommunene selv, politiet og PST anerkjenner kommunenes virkemiddelapparat som viktig, både i forkant av at personer radikaliseres og i etterkant for å få dem ut av ekstremistiske miljøer.

Kommunene har dermed mange viktige og nødvendige roller i det forebyggende arbeidet.

Nasjonal og lokal hovedtilnærming

Kommunenes hovedstrategi for å forebygge voldelig ekstremisme er å bygge på det eksisterende kriminalitetsforebyggende arbeidet. Kommunene bruker etablerte samarbeidsmodeller og virkemidler. I mindre grad er det utviklet helt nye virkemidler eller samarbeidsmodeller. Dette er i tråd med regjeringens oppfordring.

Utfordringer i det lokale forebyggende arbeidet

Kommuneansatte opplever mange utfordringer knyttet til forebyggingen. En av hovedutfordringene er at de ikke vet om det bor personer i kommunen som er i faresonen, eller som er på vei inn i en radikaliseringsprosess. Mange føler at de har mangel på kunnskap til å identifisere personer i risikozonen. Dermed blir det vanskelig å sette inn preventive tiltak. Radikalisering og voldelig ekstremisme er også en tematikk som skaper betydelig engstelse og usikkerhet hos mange kommunalt ansatte.

Hva gjøres i kommunale virksomheter, og hvordan kan de forebygge?

I de enkelte kommunale virksomhetene får ekstremisme relativt liten oppmerksomhet. Virksomhetene har hovedfokus på sine ordinære utfordringer. Voldelig ekstremisme blir et av mange problemområder som tjenestene må følge med på. Skole og NAV var de som i størst grad fokuserte på radikalisering og ekstremisme, mens barnevernet hadde mindre oppmerksomhet på denne utfordringen. Fokuset på dette temaet er størst ved tjenestesteder som har jobbet med konkrete saker.

De kommunale virksomhetene mente de kan forebygge voldelig ekstremisme best gjennom sine primæroppgaver, i tillegg til å identifisere personer i risikozonen for radikalisering. Blant informantene ble årsakene til radikalisering ansett å være lignende som for andre sosiale problemer. «Utenforskap» ble fremhevet som den viktigste forklaringen. Fokuset på utenforskap normaliserer radikalisering og voldelig ekstremisme, selv om det samtidig vekker engstelse.

Organisering og koordinering

Ved å benytte de eksisterende samvirkemodellene, SLT og politirådet, har kommunene dratt fordel av etablerte nettverk, samarbeidsrelasjoner og rutiner. Utfordringen er at SLT-modellen er bygd opp rundt barn og unge under 18 år, mens folk i alle aldersgrupper står i fare for å radikaliseres. Derfor er arbeidet lokalt i for stor grad rettet inn mot barn og unge. I tiden framover bør det fokuseres mer på unge voksne. Unge voksne er en vanskeligere gruppe å nå fordi de ikke nås gjennom det kommunale tjenesteapparatet rettet mot barn og unge.

Kommunene har mer begrensede virkemidler overfor personer over 18 år.

I enkelte kommuner har det blitt utviklet nye organisasjonsformer i forebyggingsarbeidet. Tre kommuner har opprettet en operativ koordineringsgruppe som settes inn i alvorlige saker (Fredrikstad, Sarpsborg og Kristiansand). I to av byene har gruppa også en rådgivnings- og veiledningsfunksjon for de kommunale virksomhetene, i tillegg til å ha ansvar for å utvikle arbeidet på feltet. Beredskaps- og veiledningsfunksjonen sikrer bedre ivaretagelse av både mindre og mer alvorlige enkeltsaker. Det sikrer også oppfølging av ansatte.

Politiet har opprettet nye radikaliseringskoordinatorer i politidistriktene. Ansvarsfordelingen mellom SLT-koordinator og radikaliseringskoordinator framstår i enkelte sammenhenger som uklar. Her trengs det en rolleavklaring.

Forebygging av voldelig ekstremisme krever at kommunale-, fylkeskommunale-, regionale-, statlige og sivilsamfunnsaktører samarbeider. Flere aktører enn de som tradisjonelt har samarbeidet i SLT-nettverkene, må begynne å jobbe sammen. Dette krever etablering av nye møteplasser, samarbeidskonstellasjoner og relasjoner. I tillegg kreves forbedring av tillit, rolleavklaring og generell forståelse av hverandres arbeid. Lokalt har forebyggingen medført utfordringer knyttet til både organisering og koordinering.

SLT-koordinatorene spiller en nøkkelrolle i å koordinere alle aktørene. Det er liten tvil om at det sterke fokuset som ekstremisme har hatt i casekommunene, legger et så sterkt press på SLT-koordinatorene at koordinering og håndtering av andre viktige kriminalitetsutfordringer fortrenges. Dette må det jobbes videre med for å finne tilfredsstillende løsninger.

Fokuset i det lokale forebyggende arbeidet

Kommunene har særlig fokusert på å styrke arbeidet med å oppdage og håndtere enkeltsaker. Det bredere forebyggende arbeidet med å forhindre at ekstremistiske holdninger og synspunkter vokser frem, har hatt noe mindre prioritet. Hovedfokuset har vært å bygge bedre beredskap lokalt for å kunne identifisere personer i risikozonen og håndtere bekymringssaker.

De ansatte har fått tilført kompetanse for at de skal bli bedre til å tolke bekymringstegn. Det er utarbeidet rutiner og opprettet koordineringsgrupper for å styrke håndteringen av enkeltsaker. Kommunene har prøvd å nå ut med kunnskap til befolkningen generelt, og foreldre spesielt. Kommunene har også satset på å styrke kontakten med trossamfunn, og styrke det generelle inkluderings- og mangfoldsarbeidet. Ingen av disse tiltakene er direkte rettet mot personer i risikozonen, men de er likevel viktige, siden tiltakene indirekte prøver å endre uønsket atferd og påvirke holdninger.

Få tiltak direkte mot personer i risikozonen

Kommunene har satt inn få nye tiltak rettet direkte mot personer man er bekymret for. *Mentor* er et tiltak man både nasjonalt og lokalt har stor tro på. Mentor er tiltenkt personer det er knyttet relativt høy bekymring til. Erfaringene så langt er at det er svært vanskelig å motivere disse personene til å ta imot en mentor. Tiltaket er kun utprøvd ved noen få anledninger i casekommunene, men da overfor personer det er knyttet noe mindre bekymring til.

FLEXid er et tiltak rettet mot personer med flerkulturell oppvekst for å skape en bevissthet om egen identitet og tilhørighet.

Deltakerne reflekterer rundt egne ressurser og utfordringer ved å ha denne typen oppvekst, slik at de blir bevisste på hvilke ressurser de har. Dette er et av få tiltak som rettes systematisk mot identitet. Tiltaket er utviklet i og anvendes hovedsakelig i Larvik.

Lite forebygging lokalt på internett og sosiale medier

Internett og sosiale medier ansees lokalt som sentrale arenaer for å spre ekstremistiske holdninger og for rekruttering til ekstremistiske nettverk, grupper og aktiviteter. På dette området har verken casekommunene eller lokalt politi noen strategi for å jobbe forebyggende. Kommunene har ikke prøvd ut systematiske måter å jobbe lokalt på for å motsi hatytringer eller forhindre rekruttering på internett. Internett er foreløpig et uutforsket rom hvor det trengs mer diskusjon om kommunens rolle.

Identifisering og håndtering av enkeltsaker

For at man skal kunne forebygge at personer blir radikalisert, må personene *oppdages* og bekymringen må *avklares* for å vurdere nødvendige *tiltak*. Kommunen er sentral i både å oppdage, avklare og intervenere.

Mer bevisste på faresignalene

Informantene i førstelinjetjenesten gav veldig klart uttrykk for at de nå er langt mer bevisste på risikoen for radikalisering enn for bare få år siden. De ser i langt større grad etter faresignaler, og ikke minst vurderer de risikoen for radikalisering når de skal avklare hva bekymringer kan dreie seg om.

Størst muligheter har kommunene til å oppdage barn og unge som følges tett av skoler og andre kommunale etater. Kommunene har langt større utfordringer med å oppdage voksne og trenger her hjelp fra privatpersoner og sivilsamfunnsaktører.

Vanskelig å vite hva som er bekymringsfullt

Informantene synes det er utfordrende å forebygge voldelig ekstremisme, siden det er vanskelig å definere hvor grensene går for hva som bør vekke bekymring. De synes særlig det er vanskelig å vurdere bekymringer knyttet til religiøs ekstremisme og til personer med minoritetsbakgrunn. Svært mange føler at de mangler religiøs og kulturell kompetanse til å vurdere hva som er ekstremt og bekymringsfullt.

For at de ansatte i førstelinjetjenestene skal være best mulig rustet til å oppdage personer i risikozonen, bør kommunene styrke de ansattes generelle kulturforståelse, i tillegg til det pågående arbeidet med å gi dem økt kunnskap om bekymringsfulle signaler.

Avklare bekymring

Siden mange ansatte i den kommunale førstelinjetjenesten er usikre på om det er grunn til å bekymre seg i sakene de har identifisert, har de stort behov for å avklare bekymringene. Det varierer hvilke rutiner kommunene har for avklaring, og dette har betydning for hvor raskt kommunene involverer politiet. Hvor «selvstendige» kommunene er i veiledning av egne etater og håndtering av enkeltsaker, er også avhengig av egen og politiets

kompetansebygging, og om det er opprettet en rådgivende koordineringsgruppe lokalt som kan gi slik veiledning.

Løse saken på lavest mulig nivå

I mindre alvorlige saker mener både kommunene og politiet at de som har en relasjon til personen man er bekymret for, bør gå i dialog med vedkommende. Sakene bør løses på lavest mulig nivå. Personer med relasjon til vedkommende ble ansett som viktige også i saker med høyere bekymringsnivå. Dette fordi det er vanskelig for offentlige etater å komme i kontakt med personer det er knyttet bekymringer til.

Når det går galt

Det er ikke alltid intervensjoner for å forhindre radikaliseringsfungerer. Tre problemer peker seg ut som utfordrende. For det første har man et *identifiseringsproblem*. Sårbare individer kan være vanskelige å oppdage fordi de ikke passer vanlige profiler på folk som står utenfor samfunnet. I tillegg er de ofte voksne og dermed ikke lett tilgjengelige for kommunenes virksomheter. Pårørende pekte også på et *kontaktproblem*. Det er viktig at pårørende slipper å gå seg bort i byråkratiet. De trenger et fåtall personer å forholde seg til på kommunalt nivå, og så langt det lar seg gjøre en koordinering mellom kommune og politi. Kontaktproblemet hemmer også tilliten og informasjonsflyten som må til for å gjøre noe med identifiseringsproblemet og for å optimalisere *individentilpasning*. Man må ta hensyn til egenskaper hos individet man skal prøve å få vekk fra en radikal tankegang. Man kan ikke handle på refleks eller følge en fastlagt liste. Individentilpassingen må skje i forkant av et tiltak, men også gjennom at man faktisk følger opp tiltak for å se at de fungerer. Her er det viktig at en kommunal koordinator/mentor følger opp.

Krevende for kommunene å håndtere mer alvorlige saker

Kommunene synes det er svært krevende å håndtere enkeltsaker med høyere bekymringsnivå. For det første er det svært vanskelig å komme i kontakt med personene. Dette kan skyldes at de ikke ønsker kontakt eller mangler tillit til lokale myndigheter. For det andre opplever kommunene at de får lite informasjon fra lokalt politi og PST. For det tredje er det ikke nok å bare ha fokus på personen det er knyttet bekymring til. Man må også fokusere på

familie, venner, skole og lokalsamfunn. Å håndtere denne helheten er arbeidskrevende og utfordrende.

Samarbeid kommune, politi og PST

Kommune, lokalt politi og PST samarbeider om å håndtere saker. Kommunen har hovedansvaret for den universelle forebyggingen, men kan også være en samarbeidspartner for lokalt politi og PST i saker med mer alvorlig bekymring. PST har hovedansvar for saker hvor det er en reell bekymring for alvorlig ekstremistisk vold, men de kan også bidra inn i universell forebygging. Dette gir behov for ansvarsdeling og rolleavklaring, koordinering og informasjonsdeling.

Samarbeidet mellom kommune og lokalt politi er i all hovedsak godt. Samarbeidet mellom kommune, lokalt politi og PST ble lokalt beskrevet som under kontinuerlig utvikling og som fortsatt utfordrende. Lokalt politi og kommunene etterspør avklaringer om forventningene til hverandre og PST. En tydeligere rolle- og ansvarsfordeling er nødvendig. Særlig kommunene ønsket en spesifisering og avklaring av hvem som skal gjøre hva, overfor hvem.

Kommunens samarbeid med sivilsamfunnsaktører

Trossamfunn og familiene til radikaliserte personer, hjelpeorganisasjoner og fritidsorganisasjoner er samarbeidspartnere for kommunene i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme. De kan bidra med ekstra ressurser og kompetanse. I mange tilfeller er de bedre posisjonert til å opprette kontakt med radikaliserte personer. Spesielt mener kommunene det er viktig å samarbeide med muslimske trossamfunn. Trossamfunnene kan tilby supplerende ressurser og kompetanse. Kommunene verdsetter andre frivillige organisasjoners bidrag inn i det universelle forebyggingsarbeidet. De er mer usikre på deres rolle i oppfølgingen av enkeltsaker. Det gjør at kommunene ikke alltid er like velvillig innstilt til å samarbeide med sistnevnte.

Utfordringer i samarbeidet

Både kommunale aktører og sivilsamfunnsaktørene peker på noen utfordringer i forebyggingssamarbeidet. Det er problematisk at

kommunen både ønsker å samarbeide om bred integrering, samtidig som de ønsker at familier og trossamfunn skal varsle dersom de fanger opp ekstremistiske tendenser hos enkeltpersoner eller grupper. Den tilbudte hjelpen oppleves dermed som å ha et element av kontroll i seg. Det vanskeliggjør tilliten mellom kommunen og sivilsamfunnsaktørene.

En annen utfordring kommunene møter er koordinering av frivillige og kommunale ressurser i forebyggingsarbeidet. Det er vanskelig å få oversikt over hva de frivillige hjelpeorganisasjonene kan tilby. Organisasjonene på sin side synes det er vanskelig å forutsi når og hvilken hjelp kommunene trenger.

Tillitsbaserte relasjoner er viktige

Den viktigste erfaringen er at tillitsbaserte relasjoner er nødvendige for å få til et godt samarbeid. Slik tillitsbygging tar tid og ressurser. Mange trossamfunnsrepresentanter ytrer ønske om at kommunen skal være interessert i muslimer og muslimske trossamfunn hele tiden, ikke bare når det oppstår problemer. Trossamfunnene mener at en positiv og fordomsfri interesse og nysgjerrighet fra kommunens side vil fremme tillit og fungere forebyggende på sikt.

I flere kommuner har de god erfaring med å utvikle tillitsbaserte relasjoner gjennom forskjellige former for dialog. Et annet tiltak flere peker på som positivt, er å involvere såkalte meklere. Det er personer som både kjenner kommunen og det miljøet ekstremistiske personer ferdes i. Meklere har tillit i begge leire. Dette kan være personer fra kommunen, trossamfunn eller hjelpeorganisasjoner. Ofte har SLT-koordinatoren en slik rolle, men i større kommuner trengs det flere, og på ulike arenaer.

Kommunenes tilnærming, er den tilstrekkelig?

Casekommunene har grovt sett valgt to ulike tilnærminger til hvordan de skal møte utfordringer knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme. De fleste velger å gjøre som før. De bruker eksisterende lokale strukturer og virkemidler på en ny tematikk. Enkelte har i tillegg opprettet en koordineringsgruppe. Den kan gi råd og veiledning til kommunale etater og kan bistå i oppfølging og koordinering av enkeltsaker. De kommunale etatene, med noen unntak, gjennomfører tiltakene med eksisterende virkemidler. En

tredje tilnærming er å opprette en koordineringsgruppe og samtidig et ekspertteam som kan gå i dialog og ha kontakt med utsatte personer. Ekspertteamet overtar den direkte kontakten med personer i risikosonen fra den alminnelige førstelinjetjenesten.

Denne siste tilnærmingen har ingen av casekommunene valgt. Noen informanter mente imidlertid at det bør opprettes ekspertteam, da kommunene ikke har tilstrekkelig kunnskap og virkemidler. Hver av disse tilnærmingene har styrker og svakheter med tanke på:

- den kommunale organiseringen
- hvordan innsatsen vil virke inn på personene som tiltakene rettes mot

Hvordan kommunene velger å jobbe med radikalisering og voldelig ekstremisme, og hvilke modeller og tilnærminger til forebygging som vil fungere best, er noe de ansvarlige lokalt kontinuerlig bør diskutere. Utfordringsbildet lokalt vil ha betydning for hva som vil være en egnet kommunal tilnærming.

Denne studien har vist at en lokal, kommunal modell for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme bør dekke følgende behov:

- rådgivning og veiledning til ansatte i førstelinjetjenesten og i sivilsamfunnet
- forsterket oppfølging og koordinering i alvorlige saker
- nye måter for kontakt og tillitsbygging med målgruppa
- bedre kunnskap for å kunne sette inn målrettede tiltak overfor enkeltpersoner og miljøer
- vurdering av eksisterende verktøykasse opp mot nye virkemidler og organisasjonsformer

Kommunenes kamp mot radikalisering og voldelig ekstremisme

Kommunenes arbeid i kampen mot radikalisering og voldelig ekstremisme har fokusert på å forbedre mulighetene for å oppdage og styrke håndteringen av enkeltsaker. Forebygging av ekstremisme har i stor grad blitt lagt inn i den alminnelige kommunale virksomheten, og har i liten grad ført til endringer. Samtidig er arbeidet utfordrende for kommunene. Utfordringene kan oppsummeres i fem punkter:

1. Kan utfordringene med radikalisering og voldelig ekstremisme løses innenfor det ordinære apparatet, eller må man bygge opp noe særegent? Holder det med generalister, eller trenger man også noen spesialister, enten i kommunene eller utenfor kommunene? Det ordinære apparatet er i utgangspunktet velfungerende også på dette problemfeltet, men mange uttrykker ønske om styrket kompetanse. Oppretting av en kommunal rådgivnings-, veilednings- og koordineringsgruppe vil være en kommunal tilnærming som i stor grad vil ivareta behovet for bedre kunnskap og håndtering av enkeltsaker.
2. Radikalisering og voldelig ekstremisme er en tematikk som skaper betydelig engstelse og utrygghet blant mange ansatte i førstelinjetjenestene. Noe av årsaken skyldes at former for voldelig ekstremisme kan få katastrofale konsekvenser for enkeltpersoner, lokalsamfunn og hele nasjoner. Hvordan påvirker det de ansattes arbeid med målgruppa? Det å behandle alle man er bekymret for som potensielle terrorister, kan lett skape økt frykt og engstelse. Dette vil igjen påvirke relasjonen til den man skal hjelpe og virke hemmende for å skape den tilliten og relasjonen som er nødvendig for å få til positiv endring.
3. Kommunene har hovedsakelig en hjelpe- og omsorgsrolle, men i denne ligger det også en kontrolloppgave. Hvordan kombinerer kommunene den doble rollen, og vil utfordringene med voldelig ekstremisme utfordre hvordan de ansatte løser disse rollene? Balansegangen er krevende, og vanskelig å finne løsning på. Det er viktig at man har erkjennelse og bevissthet om disse dilemmaene, samt om

eventuelle konsekvenser for tillitsbyggingen og mulighetene for å lykkes med forebyggingen.

4. Kommunene må i de mer alvorlige sakene samarbeide med politi og PST. Kan samarbeidet potensielt sett ha noen uønskede konsekvenser? Samarbeidet mellom lokalt politi og kommune kan forsterke inntrykket av kommunen som en kontrollør. Kan politiet bruke kommunale ansatte til å samle informasjon i miljøer, familier og personer hvor politiet ikke selv kommer til? Det er flere faktorer som gjør at problemstillingen om hva kommunene skal bidra med, er aktuell: det tette samarbeidet, de gjensidige forventningene mellom aktørene om å hjelpe hverandre, sakens potensielle alvorlighet, og plikten kommunalt ansatte har til å melde fra når de har informasjon som kan avverge alvorlige lovbrudd. Forebyggingens gode hensikter kan gjøre at ansatte strekker seg litt lenger for nettopp å oppnå den gode hensikt. Det er en fare for at økt bruk av politiet i bekymringssaker kan føre til marginalisering heller enn inkludering ved at den som kontrolleres, opplever kontrollen som stigmatiserende og provoserende. Det er viktig å ha en tydelig rolle- og forventningsavklaring mellom institusjonene for at kommunene ikke skal miste tilliten blant egne innbyggere som de er avhengig av for å komme i inngripen med sine virkemidler.
5. Voldelig ekstremisme kan forebygges på mange måter. Hvis man skal lykkes i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme, kreves det at kommunene finner en balanse og samspill mellom kontrollignende tiltak, som relativt raskt skal identifisere og stoppe enkeltpersoner som er på vei inn i voldelige ekstremistiske miljøer, og mer langsiktige og byggende tiltak som gir gode forutsetninger for innbyggerne til å utvikle seg. Kommunenes svar på å forebygge voldelig ekstremisme er hovedsakelig integrering og inkludering. Dette gir en tett forbindelse mellom integrering og sikkerhetsutfordringer som har blitt kraftig kritisert. Utfordringen ligger i å iverksette målrettede tiltak overfor risikogrupper uten å mistenkeliggjøre og stigmatisere hele befolkningsgrupper. Iveren etter å forhindre og forebygge voldelig ekstremisme må ikke føre til at man utvikler et system som bryter med sentrale

prinsipper som ytrings- og religionsfrihet, og som bidrar til stigmatisering istedenfor inkludering.

Kommunene er godt skodd, men utvikling trengs

For kommunene er tematikken relativt ny. Den lokale oppmerksomheten har økt, selv om ekstremisme sjelden har kommet på den kommunale, politiske dagsordenen. Likevel er prosjektfunnene entydige. Casekommunene har tatt ansvar og ønsker å bidra positivt for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det ser imidlertid ut til at det er de som er tette på, slik som SLT-koordinator, som har vært mest motivert til å hente inn kompetanse for å lære av og bygge videre på andres erfaringer.

Kommunene er en svært viktig aktør både i det universelle og det individrettede forebyggende arbeidet. Det mangfoldige virkemiddelapparatet kommunene allerede besitter, vil i de fleste tilfellene være godt rustet til å forbygge uønsket radikaliserings. For det som forebygger kriminalitet, forebygger som regel også ekstremisme. Samtidig må hjelper være oppmerksom på at virkemidlene nå brukes i en litt annen setting, og man må ta hensyn til egenskaper ved individene når man vurderer tiltak og oppfølging. I tillegg trenger kommunene støtte fordi det ikke er tilstrekkelig kapasitet til å bygge opp og vedlikeholde den kompetansen som er nødvendig for å håndtere denne typen kriminalitet.

Det forebyggende arbeidet som skal forhindre at ekstremistiske miljøer får grobunn, og at voldelig ekstremisme forekommer, kan ikke utføres med etterretning og sikkerhetspolitikk alene. Norske kommuner bør spille en sentral rolle i å forebygge og forhindre ekstremisme. Arbeidet har ikke funnet sin endelige form eller virkemidler. Lokale aktører står overfor mange dilemmaer hvor det må være tillatt å prøve og lære. Samtidig må en hele tiden drøfte og reforhandle hva som er en god arbeidsdeling mellom kommune, politi, PST, andre myndigheter og sivile aktører.

Summary

Stian Lid, Marte Winsvold, Susanne Søholt, Stig Jarle Hansen, Geir Heierstad og Jan Erling Klausen

Preventing radicalization and violent extremism - What is the role of the municipalities?

NIBR-Report 2016:12

Preventing radicalization and violent extremism, especially Islamic extremism, has a firm place on the municipal agenda. It is a challenge for municipal authorities to know how best to incorporate the issue in their different fields of operation and responsibilities.

In this report we ask: What do the municipalities find problematic when it comes to radicalization and violent extremism on the local level? What responsibilities and room for maneuver should municipalities have? What can be done locally to prevent radicalization and violent extremism?

We need more knowledge about how municipalities can position themselves and take their share of the responsibility in a field primarily dominated by the police and the Norwegian Police Security Service (PST – Politiets sikkerhetstjeneste). This report concerns how to confront extremism and work on prevention from the viewpoint of numerous actors. We have gathered experiences of municipalities, members of the police and civil society, as well as families and friends of extremists and people with past connections to extremist circles.

The focus of the study is on ways of establishing contact with people at risk for radicalization and people who are already radicalized. We call this, respectively, selective and indicated prevention.

The research questions were explored mainly by means of case studies in five selected municipalities (Fredrikstad, Kristiansand, Larvik, Oslo and Sarpsborg) and in three development workshops at which 31 large and medium-sized municipalities participated. In the following, we present the study's main findings.

Islamic extremism: the new challenge

The selected municipalities were primarily concerned with the challenges associated with Islamic extremism. Islamic extremism was seen as a new and a different challenge. Right-wing extremism was not perceived as a significant challenge locally. With few exceptions, informants in the municipal agencies and departments were not particularly concerned about the dangers of right-wing extremism, despite the fact that only a few years have passed since the 22 July 2011 attacks on government buildings in Oslo and against The Labour Party youth camp at Utøya.

The municipalities: – an important and central actor in prevention efforts

Municipalities perceive the prevention of violent extremism as a municipal responsibility. Municipalities are responsible for ensuring that *all* citizens are included in society and have an opportunity to flourish. Universal prevention is a key responsibility for local authorities and is seen as an important starting point in the fight against violent extremism. In addition, municipalities possess many *relevant instruments* such as health and social services, housing services, employment and education services. The municipal frontline services are the public offices that are closest to members of the public. They therefore have intimate knowledge of local conditions and are well placed to identify concerns. For preventive work to succeed, however, municipal employees require the necessary skills to identify people at risk.

The municipality must think in terms of the *whole* person, of whole families and whole neighbourhoods. This gives the municipalities different responsibilities than those of the police, for example. The municipalities, police and PST recognize the importance of municipal measures, both before people are radicalized and afterwards when they work to get them out of extremist circles.

The municipalities have, therefore, many important and necessary roles in preventive efforts.

Main national and local approaches

The main strategy for preventing violent extremism at the municipal level is to build on pre-existing crime prevention procedures. Local authorities use established models of collaboration and intervention. Fewer entirely new instruments or models of cooperation have been devised, which is in line with the government's call.

Challenges facing local prevention efforts

Municipal officials and staff face many challenges related to preventive work. One of the main challenges is not knowing whether there are people living in the municipality who are at risk of being radicalized or who have been radicalized. Many feel they lack the skills to identify people at risk, which makes it difficult to take preventive action. Moreover, radicalization and violent extremism are sources of considerable anxiety and uncertainty among many municipal employees.

What is being done by municipal agencies, and how can they prevent violent extremism?

In the individual municipal agencies and services, little attention is being paid to extremism. The services primarily focus on their everyday challenges. Violent extremism is one of many problems the services need to monitor and address. We found the sharpest focus on radicalization and extremism in schools and education services, and NAV (the Norwegian Labour and Welfare Administration); whereas there was less attention to the challenge by the child welfare services. The strongest focus on the issue was seen in agencies that have dealt with specific cases.

The municipal services believed they could prevent violent extremism best by way of their primary responsibilities, in addition to identifying people at risk of radicalization. Among our informants, the causes of radicalization were considered to be similar to the causes of other social problems. Exclusion, alienation and disaffection were highlighted as the most important explanations. The focus on exclusion normalizes radicalization and

violent extremism, even though radicalization is a source of anxiety.

Organization and coordination

By utilizing the existing models of collaboration involving the SLT (model for coordination of local crime preventive enterprises) and police advisory council, municipalities have managed to draw on established networks, collaborative relations and procedures. A limitation related to using these models, is that the SLT-model is based primarily on dealing with children and young people under 18, while people of all ages are at risk of radicalization. This explains the overemphasis of local efforts on children and young people. The focus should be widened to include young adults as well. Young adults are harder to reach because they fall outside the scope of public services for children and adolescents. Municipalities have fewer resources devoted to people over 18.

In some municipalities, new ways of organizing prevention efforts have been developed. Three municipalities have created an operational coordination group which is activated in serious cases (Fredrikstad, Sarpsborg and Kristiansand). In two of the towns, the group also has an advisory and guidance role for the municipal agencies, in addition to being responsible for developing the counter radicalization work generally. The contingency and advisory functions ensure better procedures in both smaller and more serious cases. The functions also ensure better employee monitoring capacity.

The police has created new radicalization coordinators in the police districts. The division of responsibilities between the SLT-coordinators and radicalization coordinators appears in some cases to be rather blurred. Steps should be taken to clarify the different roles.

Preventing violent extremism requires a concerted effort by municipal, county, regional and national authorities and civil society. Several stakeholders other than those that traditionally have worked together in SLT-networks must now begin to join forces. This requires the creation of new tools, partnership agreements and relations. Moreover, it requires improvements in trust and confidence, role clarification and a general understanding

of each other's work. Locally, prevention efforts have given rise to challenges related precisely to organization and coordination.

SLT-coordinators play a key role in coordinating all relevant bodies. There is little doubt that the strong focus on extremism in our case municipalities has put pressure on the SLT-coordinators and crowded out their duty to coordinate and handle other important crime-related challenges. More work needs to be done here to find a satisfactory solution.

The focus of local prevention efforts

Municipal authorities have focused in particular on strengthening the work of identifying and dealing with individual cases. Wider efforts to prevent the spread of extremist views and attitudes have been given less priority. The main focus has been on strengthening local capacity to identify people at risk and dealing with concerns raised.

Employees have been given access to expertise to better prepare them for interpret signs of concern. Procedures and coordination groups have been established in order to strengthen the handling of individual cases. The municipalities have taken steps to inform the public, and parents in particular. Furthermore, they have worked with strengthening their contact with religious communities, and enhancing efforts related to social inclusion and diversity. Although none of these measures are aimed specifically at people at risk, they are still important because they indirectly aim at changing unwanted behaviour and attitudes.

Few procedures directed at individuals at risk

Municipalities have not adopted many new measures aimed directly at the people giving rise to concern. Mentoring is an approach many on the local and national level have confidence in. Mentoring is intended for people with relatively high levels of concern. Our experience so far is that it is very difficult to motivate these people to accept a mentor. The procedure has only been tested on a few occasions in our selected municipalities, and only on people considered to be mildly at risk.

FLEXid is an approach designed for people raised in a multicultural setting. It is meant to stimulate conscious reflection about personal identity and sense of belonging. Participants are encouraged to think about their own resources and challenges related to this kind of childhood, in order to become aware of the resources they have. This is one of the few measures that is directed systematically at identity-building. The initiative was developed and is practiced mainly in Larvik.

Little prevention locally via the web and social media

The internet and social media are regarded locally as key factors in the spread of extremist views and recruitment to extremist networks, groups and activities. In this area, neither our case municipalities nor local police have developed any preventive strategy. Municipalities have not tried out systematic ways of working locally to counter hate speech or prevent recruitment via the web. The internet is currently an unexplored terrain and the role of local authorities in this area needs to be discussed.

Identifying and handling individual cases

In order to prevent people from being radicalized, they have to be *identified* and concerns *clarified* in order to determine the necessary *steps*. The municipality is key in the process of discovery, clarification and intervention.

Steps to increase awareness of warning signals

Informants in the frontline services were very clear that they are far more aware of the risks of radicalization today than they were only a few years ago. They to a much greater extent look for warning signals, and especially they assess the risk of radicalization when they need to clarify what the signals might be about.

The municipalities have a better chance of detecting radicalizing tendencies in children and adolescents because they are closely monitored by schools and other municipal agencies. Detecting adults is a much more challenging prospect for the municipalities, and here they need assistance from individuals and civil society actors.

Hard to know what is a cause for concern

The informants find it challenging to prevent violent extremism because it is difficult to define what it is people should feel concerned about and what not. It is particularly difficult to assess people's concerns about religious extremism and ethnic minorities. Many feel they lack the religious and cultural competence to evaluate whether something is an expression of extreme views and therefore merits attention.

To enable staff in frontline services to detect people at risk as early as possible, local authorities need to strengthen their employees' general cultural sensitivity and knowledge, in addition to pre-existing efforts to improve employees' ability to discern suspicious signals.

Clarifying the concern

Since many employees in the municipal frontline services are uncertain whether they have reason to worry about cases they have identified, there is clearly a need to clarify concerns. The procedures municipalities have put in place to enable such clarification vary, and this has an impact on how quickly municipalities ask the police to get involved. How "independent" municipalities are in guiding their own agencies and handling individual cases also relies on their own capacity-building efforts and those of the police, and whether an advisory coordination group has been set up locally to provide such guidance.

Resolve the matter at the lowest possible level

In less serious cases, both the municipalities and the police believe that those who have a relation to the person of concern, should enter a dialogue with the person. Cases should be resolved at the lowest possible level. Individuals with connections to the person in question were also said to be important in of a more serious nature. This is because it is difficult for public agencies to get in touch with people about whom concerns have been raised.

When things go wrong

Interventions to prevent radicalization do not always work. Three problems stand out as particularly challenging. First, there is the *problem of identification*. Vulnerable individuals can be difficult to detect because they do not fit the usual profile of people existing

on the fringes of society. In addition, they are often older and thus not readily accessible by municipal departments. Relatives also highlighted a *contact problem*. It is important that families don't lose their way trying to navigate the bureaucracy. They need to have contact with a small number of people at the municipal level, and as far as possible a coordination between local authorities and the police. Problems with contact also inhibit trust and the exchange of information that is essential to resolve the identification issue and customize the *optimal response for the individual in question*. The characteristic features of the individual involved need to be taken into account when attempting to persuade him or her to change their radical mindset. One cannot base actions on spontaneous impulses or follow a fixed procedure. Response customization must be done in advance of an intervention, but one must also monitor and change procedures if they are not producing the desired result. Here, it is important that the municipal coordinator and/or mentor is involved and follows up problems as they arise.

Challenging for municipalities to deal with the serious cases

Municipal authorities find it very demanding to deal with the more serious cases. The first problem is getting in touch with the people concerned. This may be because they want to avoid contact or don't trust local authorities. But local authorities also feel that the local police and PST give them too little information. The third problem is that it is not enough to focus on the individual; there also needs to be a focus on the person's family, friends, school and community. Addressing the entire picture is both laborious and challenging.

Collaboration between local authorities, the police and PST

Local authorities, the local police and PST work together on different cases. The municipality is responsible for universal prevention, but can also act as a partner for the local police and PST in cases of a more serious nature. PST is responsible for cases posing a serious danger of extremist violence, but the agency can also lend a hand in efforts to achieve universal prevention. This requires shared responsibilities and role clarification, coordination and information sharing.

Cooperation between the municipality and the local police is generally satisfactory. Cooperation between the municipality, local

police and PST was described by local informants as continually evolving, and still challenging. Local police and local authorities want to know what to expect of each other and of the PST. A clearer definition of roles and responsibilities is needed. In particular, local authorities want to know exactly who should do what and in relation to whom.

Municipal cooperation with civil society

Religious communities and families of radicalized individuals, different charities and youth clubs are partners in local authorities' efforts to prevent and counteract extremism. They can provide additional resources and expertise. In many cases, they are better placed to make contact with radicalized individuals. It is especially important, in the opinion of local authorities, to work alongside Muslim communities. Religious communities can provide added resources and expertise. Local authorities value the contribution of other NGOs to universal prevention efforts. They are more uncertain about the NGOs' role in following up individual cases. For this reason, local authorities are sometimes averse to working with NGOs.

Collaborative challenges

Local authorities and civil society organizations both highlighted some of the challenges of working together to prevent extremism. It is difficult insofar as local authorities want to work with other partners on broad integration projects, but also want the families and neighbourhoods to alert them if they become aware of extremist tendencies among individuals or groups. The help offered is, therefore, often felt to contain an element of control. This impedes trust between local authorities and civil society organizations.

Another challenge local authorities face is how to coordinate the input of volunteers and municipal resources directed at effective prevention. It is difficult to know what the voluntary organizations have to offer, and the organizations in turn find it difficult to predict when and what sort of help the municipalities are in need of.

Trust-based relationships are important

The most important lesson is that trust-based relationships are essential to successful cooperation. It takes time and resources to build trust. Many faith leaders wanted local authorities to show an interest in Muslims and Muslim communities all the time, not just when problems occur. Religious communities believe that a positive and unprejudiced interest and curiosity on the part of the local authorities would promote trust and prevent extremism in the long term.

Several municipalities have a good record of developing trust by means of various forms of dialogue. Another procedure highlighted as successful by several informants involves so-called mediators. Mediators are people who know the municipality well and the circles in which extremists move. Mediators have the confidence of both sides. Mediators can be people from the municipality, from neighbourhoods or charities. Often, the SLT-coordinator plays the role of mediator, although larger municipalities need more than one coordinator, and coordinators placed in different environments.

The municipal approach, is it adequate to the task?

The approaches adopted by our selected municipalities to deal with the challenges of radicalization and violent extremism can be roughly divided into two. Most municipalities prefer to continue as they have always done. They deploy existing local structures and procedures in addressing the new problem complex. Secondly, some municipalities have also established a coordination group to provide advice and guidance for municipal agencies and assist in the supervision and coordination of individual cases. The municipal agencies, with some exceptions, implement procedures using existing instruments. A third possible approach is to create both a coordination group and a team of experts that can make contact and establish a dialogue with vulnerable people. The team of experts takes over responsibility for dealing with people at risk from the frontline services.

None of the case municipalities have adopted this latter approach. Some informants, however, felt it would be sensible to set up expert teams, especially because local authorities have insufficient knowledge and means at their disposal. Each of these approaches have strengths and weaknesses when it comes to:

- municipal organization
- how efforts will affect the people targeted by the different measures

How municipalities choose to work to prevent radicalization and violent extremism, and which models and approaches are likely to work best, are questions those in charge locally should discuss on an ongoing basis. The local aggregate of challenges will influence what is considered an appropriate municipal approach.

This study has shown that a local, municipal model for preventing radicalization and violent extremism should provide for the following:

- advice and guidance for staff in the front line and in civil society
- enhanced monitoring and coordination in serious cases
- new ways of reaching out to and building trust with the target group
- better knowledge to facilitate targeted measures directed at individuals, communities and neighbourhoods
- assessment of the current toolbox in light of new tools and forms of organization

Municipalities' fight against radicalization and violent extremism

Municipal efforts in the fight against radicalization and violent extremism have focused on improving capacities to identify and deal with individual cases. Prevention of extremism has largely been incorporated as part of the general municipal services, and has rarely led to changes. At the same time, the work is a challenge

for municipalities. These challenges can be summarized in five points:

1. Can the challenges of radicalization and violent extremism be overcome by current means at the disposal of the municipalities, or is it necessary to build a separate toolkit? Is it sufficient to have people of general competence, or are experts needed, either from within the municipalities or from the outside? The ordinary services do a good job in this problem area in general, but many told us there was a need to know more and to be able to access expert opinions. Creating a municipal advisory, guidance and coordination group is one approach that could meet the need for better qualitative information and coordination.
2. Radicalization and violent extremism evoke a sense of anxiety and uncertainty in many employees in the frontline services. Part of the reason is because of the catastrophic consequences acts of violent extremism can unleash on individuals, communities and entire nations. How does this awareness affect employees' work with the target group? To deal with everyone suspected of being a potential terrorist can easily multiply the sense of fear and anxiety. This in turn will affect relations with the person one is seeking to help and hamper the creation of the necessary trust in the relationship to bring about positive change.
3. The role of the municipalities is essentially an auxiliary and a caring one, but inherent in this role is a control task as well. How can the municipalities combine this dual role with the challenges of violent extremism, and how are staff members expected to perform these roles? Finding the optimal balance is demanding and difficult. It is important to recognize and be conscious of these dilemmas, and about any consequences on confidence-building and opportunities to successfully prevent radicalization and violent extremism.
4. Municipalities must cooperate closely with the police and PST in the more serious cases. Might this partnership have unintended consequences? Can the police use municipal employees to gather information in neighbourhoods, families and individuals to which the police have no

access? There are several reasons why it is urgent to clarify what the municipalities are expected to do: the close working relations, the mutual expectations of the different bodies regarding mutual assistance, the potential gravity of the case, and the duty of municipal employees to report any information that can avert a serious offence.

Prevention's good intentions can encourage employees to go the extra mile to reach the goal. There is a danger that increased use of the police when suspicions are raised can lead to marginalization rather than inclusion of the person under scrutiny, because control can be felt as both stigmatizing and provocative. It is important to have a clear definition of roles and what the various institutions and organizations expect of one another so that municipalities do not lose the trust of their own residents on whom they depend for ensuring efforts target the right people and groups.

5. There are many ways to prevent violent extremism. But to succeed in preventing extremism, the municipalities need to find a balance between control-type procedures, which relatively quickly can identify and stop individuals from joining violent extremist groups, and more long-term preventive and constructive measures enabling citizens to develop. Municipalities' response to preventing violent extremism is mainly to promote integration and inclusion. This creates a strong link between integration and security challenges that have been sharply criticized. The challenge is to implement targeted measures aimed at groups at risk without impugning and stigmatizing whole populations. Impatience to prevent and counteract violent extremism must not result in a system that violates fundamental principles such as freedom of speech and religion, or that stigmatizes more than it promotes social inclusion.

The municipalities are well prepared, but there is a need for further development

For the municipalities, the issue is relatively new. There is more attention at the local level, but the question of extremism has rarely been addressed in local political circles. All the same, the findings of this study are unambiguous. The selected municipalities have taken responsibility for and want to prevent radicalization and violent extremism. It appears, however, that the agencies and services with the closest connections to the issue, such as the SLT-coordinator, have been more motivated than other municipal actors to access expertise, learn from and build on the experience of others.

The municipalities are highly important institutions in preventing extremism on the universal as well as on the individual level. The diverse range of means municipalities already possess will in most cases serve them well in preventing unwanted radicalization because what prevents crime, also tends to prevent extremism. At the same time, it helps to be aware of the different contexts in which the current box of instruments is used. It is essential to take into account the characteristic features of individuals when considering interventions and responses. In addition, local authorities will need outside support because they lack the capacity to build and maintain the skills necessary to identify and prevent this type of crime.

Preventive efforts that are meant to prevent extremist groups getting a foothold, and the fact that violent extremism actually occurs, cannot be undertaken by intelligence and security policies alone. Norwegian municipalities need to play a pivotal role in preventing extremism. These efforts have yet to find their final form or methods. Local bodies and organizations face many dilemmas where there needs to be room for learning by trial and error. But at the same time, what constitutes a good division of labour between municipal authorities, the police, PST, and other authorities and civil society organizations must be constantly discussed and renegotiated.

1 Innledning

etter at vi blei sprengt i filler
etter at fredagen fall ut av hendene på oss
etter at vi måtte lære oss norsk på ny
etter at sorga strekte seg heilt opp til håret
etter at dagane tok til å regne ned over oss

orda overlever ein 9mm glock
kjærleiken er kraftigare enn ei 500 kilos bombe
å halde hender er mektigare enn ladegrepet
eit lite kyss er viktigare enn 1500 sider med hat
eit vi er så mykje meir enn eit eg

det kjem eit nytt 22. juli, det må jo det
ferja skal frakte fleire bankande hjarte over
telta skal bli slått opp på grønt gras
morgonsola skal kysse øya vaken
hei, hei, på tide å stå opp og endre verda

Dikt «etter 22.juli» av Frode Grytten

Med 22. juli 2011 nådde også terrorens grusomheter og konsekvenser Norge. Angrepet mot regjeringskvartalet i Oslo og ungdomsleiren på Utøya er det alvorligste terrorangrepet på norsk jord.

I 2014 og 2015 knyttet PST (2014, 2015) trusselsituasjonen i hovedsak til ekstreme islamistiske miljøer, og hvilke trusler hjemvendte fremmedkrigere utgjør for det norske samfunnet. Myndighetene kjenner til over hundre nordmenn som har knyttet

seg til terrororganisasjoner i utlandet, hovedsakelig til den såkalte Islamske staten (ISIL), men også til Al-shabaab i Somalia. En norsk-somalier var en av dem som sto bak et av de mest alvorlige terrorangrepene i Afrika, mot kjøpesenteret Westgate i Nairobi, Kenya, i 2013. Her mistet 67 mennesker livet.

PST mente at de organiserte høyre- og venstreekstreme miljøene utgjorde en begrenset trussel. Samtidig har den kraftige veksten av flyktninger til Europa og Norge i 2015 ført til økt rekruttering til høyreradikale miljøer, og til et økt antall sympatisører som ikke nødvendigvis er en del av et organisert miljø (PST 2016a). Dette settes ofte i sammenheng med at asylmottak er blitt påtønt.

Utfordringene knyttet til både høyreekstremisme og religiøs ekstremisme er komplekse og flerfoldige. Nordmenn både i Norge og i utlandet står på terskelen til å involvere seg i voldelige aktiviteter. I tillegg fører terrorhendelser, blant annet i Paris, Brussel og Nice bare det siste året, til økt bevissthet og oppmerksomhet om terrorisme også i Norge.

Aktiviteten og trusselen fra ulike ekstremistiske miljøer har endret seg raskt de siste årene. Datainnsamlingen i dette studiet ble gjennomført våren og høsten 2015. Det var en periode hvor oppmerksomheten og trusselsituasjonen i Norge hovedsakelig hadde vært knyttet til islamsk ekstremisme, og før økningen i høyreekstremisme. Informantenes opplevelser, oppfatninger og erfaringer har derfor vært preget av utfordringene knyttet til religiøs ekstremisme, og da islamsk ekstremisme især. Rapporten vektlegger dermed utfordringene og arbeidet som skjer lokalt for å forebygge denne formen for ekstremisme. En del av utfordringene og praksisene vil imidlertid være relativt like uavhengig av hvilke former for ekstremisme man prøver å nå i et bredt anlagt forebyggingsarbeid. Ikke minst er dette tydelig når det gjelder å involvere kommunale aktører. For det forebyggende arbeidet som skal forhindre at ekstremistiske miljøer får grobunn, og at voldelig ekstremisme forekommer, kan ikke utføres med etterretning og sikkerhetspolitikk alene.

1.1 Bred forebyggende innsats mot ekstremisme

Forebygging av voldelig ekstremisme har tidligere blitt ansett å være en oppgave for sikkerhetstjenesten. I Regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme (Justis og beredskapsdepartementet 2014) fremmes imidlertid mål om *bred innsats* for å forebygge voldelig ekstremisme. I planen ble det fremhevet at *«det er nødvendig med en tidlig innsats fra en rekke aktører for å øke mulighetene til å lykkes i det forebyggende arbeidet»*. Videre ble det lagt vekt på at *«det er viktig å bygge arbeidet med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme på de samme grunnprinsipper som generell forebygging av kriminalitet»*. Det ble understreket at generelt forebyggende arbeid på mange ulike felt kan bidra til å forhindre at personer velger voldelig ekstremisme.

Handlingsplanen gir kommunene og aktører i sivilsamfunnet en aktiv rolle, oppgaver og ansvar i arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme.

Den brede forebyggende tilnærmingen, involveringen og ansvarsgjøringen av kommunene og andre samfunnsaktører må sees i sammenheng med en tidligere endring i forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Mot slutten av forrige århundre vokste det fram en forståelse av den suverene stats begrenning som kriminalitetskontrollør. Staten, deriblant politiet, kan ikke alene være kontrollør. Det resterende samfunn må være med å støtte oppunder og være utøvere av kontroll (Garland 2001).

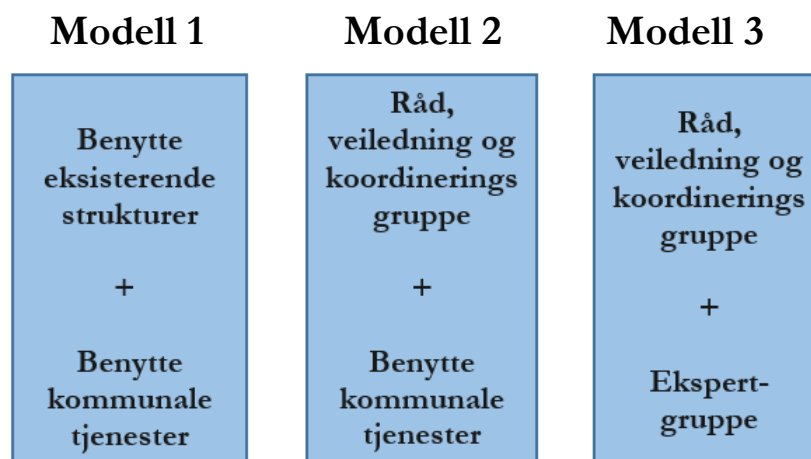
Kommuner og lokalsamfunn har også tidligere vært involvert i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme. Blant annet mot høyreekstreme miljøer på 1990- og 2000-tallet (Carlsson 1995, Bjørge og Carlsson 1999, Carlsson og Haaland 2004). Likevel har det rådet en oppfatning om at voldelig ekstremisme er Politiets sikkerhetstjenestes ansvarsområde. Et skifte i fokus kom imidlertid med den første handlingsplanen om forebygging av voldelig ekstremisme utarbeidet av den forrige regjeringen i 2010 (Justis- og politidepartementet 2010). Der ble det lagt opp til en langt bredere satsning og inkludering av kommune og andre sivilsamfunnsaktører i forebygging av voldelig ekstremisme.

I denne sammenheng er det viktig å spørre seg om handlingsplanen skaper et reelt handlingsrom for kommuner og andre samfunnsaktører, slik at de kan jobbe forebyggende i kampen mot uønsket radikaliserings og voldelig ekstremisme.

1.1.1 Modeller for kommunenes organisering og tilnærming

For kommuner er det mange ulike måter å tilnærme seg dette feltet på. Ser man til norske og nordiske kommuner er det imidlertid noen organisasjons- og tilnæringsmåter som ofte anvendes. Nedenfor presenteres tre modeller for hvordan kommuner kan organisere og tilnærme seg det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme på.

Figur 1.1: *Modeller for kommunenes organisering og tilnærming*



I modell én møter kommunene tematikken på samme måte som i andre saker og gjør ingen særegne organisatoriske grep. Kommunene implementerer arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme inn i det eksisterende kriminalitetsforebyggende arbeidet. De vanlige rutinene for varsling av bekymring benyttes, og de ordinære kommunale tjenestene anvendes for å iverksette tiltak og følge opp enkeltpersoner.

Den andre tilnærmingen er å etablere en gruppe som har mer kompetanse på feltet. Gruppen kan bistå ansatte i kommunen og i

lokalsamfunnet. Den kan drive det lokale arbeidet fremover, bistå og støtte kommunale virksomheter i avklaringen av bekymring og gi veiledning til de ansatte i enkeltsaker. I tillegg har gruppa et overordnet koordinerings- og oppfølgingsansvar i alvorlige enkeltsaker for å støtte de enkelte virksomhetene. I denne modellen er det fortsatt de kommunale virksomhetene som iverksetter konkrete tiltak, men da med tettere oppfølging og veiledning av råd, veiledning og koordineringsgruppa.

Den siste tilnærmingen er å opprette en ekspertgruppe som kan arbeide direkte opp mot risikoutsatte personer eller personer som er eller har vært i ekstremistiske miljøer, i tillegg til veiledning og koordineringsgruppa. Dette vil være en tilnærming lignende de danske modellene, Århus-modellen eller VINK i København (Østjyllands Politi og Aarhus Kommunen 2014, VINK 2016). I de danske modellene er det de samme ansatte som fyller oppgavene med å gi råd og veiledning til andre ansatte, og som gir råd og veiledning direkte til personer i risikosonen. Det er hensiktsmessig siden det er de samme personene som får utviklet sin kompetanse og ekspertise.

De tre modellene bygger på ulik grad av spesialisering både på det rådgivende og koordinerende plan, samt på det intervenserende plan. Modell én har ingen grad av spesialisering eller særordninger, mens modell to har en spesialisering på det rådgivende og koordinerende plan. I modell tre er det en spesialisering både på det rådgivende og koordinerende plan, og på det intervenserende plan.

De fem kommunene vi har undersøkt i dette prosjektet (prosjektet presenteres nedenfor), har valgt litt forskjellige tilnærminger. Sarpsborg og Fredrikstad, og delvis Kristiansand, valgte tidlig en tilnærming som ligger nærme modell to. I Oslo og Larvik var arbeidet mest likt modell én mens vi gjennomførte datainnsamlingen. Flere bydeler i Oslo og Larvik har nylig endret sin praksis og har nå en praksis som ligger nærme modell to. For flere av kommunene er planen at den opprettede koordineringsgruppa er midlertidig nå som problemstillingene oppleves som nye og før egnede praksiser er funnet. Målet på sikt er å få arbeidet inn i det ordinære forebyggende arbeidet.

Casekommunene har altså hatt noe ulik tilnærming i den perioden vi har undersøkt dem, og det har gitt oss mulighet til å sammenlikne ulike kommunale tilnærminger.

Tendensen blant de fem kommunene har vært at kommunene har sett behov for økt spesialisering for å håndtere ekstremisme. Kommunene har over tid beveget seg til modell to. Samtidig ansees den lokale koordineringsgruppa som midlertidig, og at tilnærmingen i kommunene på sikt skal ligge relativt nærmere modell én. Den overordnede holdningen i kommunene er at arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme bør implementeres inn i det ordinære forebyggende arbeidet. Casekommunene har med dette langt på vei fulgt oppfordringene fra regjeringen om å benytte de allerede eksisterende samarbeidsstrukturene og virkemidlene og møte denne problemstillingen på samme måte som man møter andre utfordringer.

Den norske regjeringen og de norske kommunene vi har undersøkt, deler troen på at problemstillingen best kan løses innenfor det ordinære kommunale og statlige apparatet. Er det en god og tilstrekkelig strategi? Eller har denne problemstillingen sider ved seg som krever at det etableres noe annet enn det som allerede eksisterer? Denne rapporten vil blant annet diskutere de kommunale tilnærmingene og peke på styrker og svakheter ved kommunenes måter å arbeide på for å forebygge uønsket radikaliserings og voldelig ekstremisme.

1.2 Kort om prosjektet

Både i Norge og internasjonalt har det blitt gjennomført en del forskning på feltet. Studier har blant annet fokusert på årsaker og motivasjoner til radikaliserings og voldelig ekstremisme, utvikling og kjennetegn ved terrorhendelser og de ekstremistiske miljøene, og hvordan ekstremisme kan forebygges (se Bjørge og Gjelsvik 2015 for oversikt over mange norske og europeiske studier). Enkelte internasjonale studier har fokusert på hvordan lokalsamfunn kan bidra i det forebyggende arbeidet (Spalek 2014, Grossman og Tahiri 2015).

Det finnes imidlertid svært få studier fra de siste årene som har fokusert på kommunenes rolle i forebygging av voldelig ekstremisme, selv om kommuner, i mange land, har viktige samfunnsfunksjoner. Som et svar på dette har dette prosjektet fokus på «kommunenes rolle i forebygging av voldelig ekstremisme», og hvordan voldelig ekstremisme kan forebygges lokalt. Voldelig ekstremisme er imidlertid ikke en ny utfordring verken i Norge eller Europa. I Norge har man i perioder hatt utfordringer med høyreekstreme miljøer, og i noen perioder har dette ført til en polarisering og konflikt mellom høyre- og venstreradikale miljøer. Dette er utfordringer kommuner og lokalsamfunn har vært involvert i å forebygge og håndtere tidligere. I Norge har det derfor blitt gjennomført flere studier av lokalsamfunnenes og kommunenes forebyggende arbeid knyttet til høyreekstremisme på 1990- og 2000-tallet (Carlsson 1995, Carlsson og von der Lippe 1997, 1999, Bjørge og Carlsson 1999, Bjørge, Carlsson og Haaland 2001 og Carlsson og Haaland 2004).

Religiøs ekstremisme er imidlertid en form for ekstremisme som oppfattes som en ny utfordring. Her har både statlige myndigheter, politi, kommuner og lokalsamfunn langt mindre erfaring.

NIBRs prosjekt for Kommunenes interesseorganisasjon og Justis- og beredskapsdepartementet ble utarbeidet for å fokusere på alle former for ekstremisme. Som tidligere beskrevet, var informantenes opplevelser, oppfatninger og erfaringer preget av utfordringene knyttet til religiøs ekstremisme, og da islamsk ekstremisme især. Rapporten vektlegger dermed utfordringene og arbeidet som skjer lokalt for å forebygge denne formen for ekstremisme. Prosjektet er likevel ikke avgrenset til bare denne formen for ekstremisme, men rommer alle former for ekstremisme som måtte oppstå lokalt.

Fokuset er på det lokale forebyggende arbeidet av voldelig ekstremisme og kan si oss noe om hvordan norske kommuner arbeider for å forebygge ekstremisme. Hva fokuseres det på, hvem samarbeider kommunene med, hvilke strategier og metoder anvendes, og hva kan særlig kommuner bidra med i forebyggingen? Dette er et felt hvor det har manglet oppdatert kunnskap.

Prosjektet inngår i Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, tiltak 2 (2014). I tiltaket står det at målet

er å bidra til kunnskapsdeling om effektive forebyggende tiltak mot radikaliserings og voldelig ekstremisme på lokalt nivå.¹

NIBRs prosjekt består av to deler som til sammen bidrar til å fremme tiltakets mål. For det første består prosjektet av casestudier i fem kommuner som har erfarte og uttalte lokale utfordringer knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme (Oslo, Kristiansand, Larvik, Sarpsborg og Fredrikstad). For det andre består prosjektet av en serie på tre utviklingsverksteder hvor 31 kommuner, inkludert de fem casekommunene, samarbeider og utveksler erfaringer for å styrke eget arbeid med å forebygge voldelig ekstremisme.

1.3 Problemstillinger og avgrensninger av prosjektet

Det overordnede spørsmålet i denne studien er «hva er kommunenes rolle i forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme». Studiet har tre hovedproblemstillinger:

- 1) Hvilke utfordringer står kommuner og lokalsamfunn overfor når det gjelder radikaliserings og voldelig ekstremisme?
- 2) Hvordan kan radikaliserings og ekstremisme forebygges og bekjempes lokalt?
- 3) Innovasjon eller ikke: Er det behov for ny politikk og/eller for nye måter å gjøre ting på, eller har vi allerede de nødvendige verktøyene for å takle ekstremisme?

Hva kommunene oppfatter som problemet de skal forebygge, og hvilke utfordringer de opplever knyttet til dette, vil være et sentralt utgangspunkt for hvordan kommunene tolker eget ansvar og handlingsmuligheter. Egen rolle sammen med problem- og utfordringsbilde, knyttet opp mot handlingsrom, vil ligge til grunn for hva man gjør og hvilke tilnærminger og strategier man velger. Dette har vært et sentralt fokus i prosjektet. Hovedfokuset i

¹Se radikalisering.no for alle tiltak i regjeringens handlingsplan. Flere av tiltakene vil mer eller mindre berøre arbeidet i kommunene, og enkelte av tiltakene vil bli nærmere omtalt senere i rapporten.

prosjektet har imidlertid vært på kommunenes *rolle* og *arbeid*, og på hvordan kommunene *samarbeider* internt og med andre aktører i forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Radikalisering og voldelig ekstremisme er av en slik karakter at kommunene antakelig får til mer om de samarbeider med andre aktører, og da særlig politiet og sivilsamfunnsorganisasjoner. Vi har derfor inkludert denne type aktører i studiet. Det kan bidra til å belyse samarbeidsutfordringer og ansvarsfordeling mellom kommunene og andre aktører.

Ordet forebygging peker på «bygge før», altså «bygge opp en barriere, eller hindring mot noe som er forventet negativt» (Gundhus 2014:99). Begrepet er imidlertid ikke avgrenset til kun å gjelde det som skjer i forkant av et lovbrudd eller normbrudd. Tilnærmingen inkluderer også de forebyggende effektene ved reaksjonene på handlingene. Ved å sette inn tiltak overfor personer som har begått lovbrudd eller normbrudd kan man forebygge at personen tiltakene rettes inn mot eller andre personer begår denne typen avvik i fremtiden. Denne forståelsen gjør at både tiltak som settes inn i forkant av avvik, og tiltakene som er en reaksjon på avviket som for eksempel reintegrerende tiltak, kan forstås som forebygging.

I studiet har vi fokusert på selektiv forebygging, som er strategier og tiltak som rettes mot risikogrupper og/eller risikosituasjoner, og indikativ forebygging, som er strategier og tiltak som rettes mot enkeltpersoner hvor risikofaktorer og/eller konkrete problemer er observert eller opplevd. Dette betyr at oppmerksomheten i mindre grad har ligget på universelle forebyggende tiltak rettet mot hele befolkningen, f.eks. tiltak for inkludering og integrering i skole, barnehage etc. En av målsetningene med prosjektet «er å bidra til kunnskapsdeling om effektive forebyggende tiltak mot radikaliserings og voldelig ekstremisme på lokalt nivå» (Justis- og beredskapsdepartementet 2014). I tidligere forskning er det godt dokumentert hvor vanskelig det er å måle effekten av kriminalitetsforebyggende (Tilley 2005). Dette prosjektet var heller ikke designet for å undersøke og måle effekten av enkelte forebyggende tiltak. Prosjektets målsetting har vært å undersøke, beskrive, vurdere og videreformidle de forebyggende tiltakene og strategiene som benyttes lokalt, og derigjennom vise til *mulige* effektive tiltak. Vi vil beskrive og vurdere de dominerende

strategiene og tilnærmingene som kommunene har valgt for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme, for på den måten å bidra til å bygge opp kommunenes verktøykasse på dette feltet.

Prosjektet avgrensar seg til lokal forebygging. Kommuners eventuelle beredskapsplaner for håndtering av terrorhendelser lokalt er ikke undersøkt.

1.4 Hva er radikalisering og voldelig ekstremisme?

I Regjeringens handlingsplan (Justis- og beredskapsdepartementet 2014) for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme defineres radikalisering, voldelig ekstremisme og hatkriminalitet slik:

Radikalisering er en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål. Prosesser som under gitte forutsetninger kan føre til at en person i mindre grad aksepterer bruk av vold for å nå sine mål kalles avradikalisering.

Voldelig ekstremisme er aktiviteten til personer og grupperinger som er villige til å bruke vold for å nå sine politiske, ideologiske eller religiøse mål.

Hatkriminalitet forstås her som straffbare handlinger som helt eller delvis er motivert av negative holdninger til en person eller gruppes faktiske eller oppfattede etnisitet, religion, politiske tilhørighet, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk eller nedsatte funksjonsevne. Voldelig ekstremisme er den mest ytterliggående formen for hatkriminalitet.

Kommuner har med noen unntak valgt å benytte disse definisjonene i sine egne handlingsplaner. Samtidig er det viktig å være klar over at det verken blant myndigheter eller forskere er noen felles definisjoner av begrepene radikalisering og ekstremisme (Schmid 2013, Sedgwick 2010). Man må dermed alltid være tydelig på hva man legger i begrepene når man diskuterer forebygging, for å forsikre seg om at man snakker «samme språk».

Definisjonene av radikaliserings og voldelig ekstremisme som regjeringen benytter, vektlegger hvilke *metoder* (vold) personer eller grupper er villige til å bruke for å nå sine mål (Gule 2012).

Regjeringen knytter radikaliserings og voldelig ekstremisme til bruk av vold, oppfordring til bruk av vold eller en uttrykt vilje til å bruke vold. Den forrige regjeringen (Stoltenberg-regjeringen) uttrykker at de ikke vektlegger målene i seg selv (Justis- og politidepartementet 2010). Gule (2012:19-22) hevder at denne regjeringen med dette prøver å levere en definisjon uavhengig av politiske mål. Han viser til at definisjonen til regjeringen ikke kan tolkes på annen måte enn at ekstremisme er å «bruke vold for å nå andre mål enn dem regjeringen eller et flertall i stortinget måtte ha».

Den norske regjering har med dette valgt å innsnevre definisjon av begrepene radikaliserings og voldelig ekstremisme gjennom å vektlegge handlingene eller virkemidlene (voldsbruk). Andre land, for eksempel Sverige, har en videre definisjon av radikaliserings hvor man inkluderer «ideologiske og religiøse aktiviteter for introdusering av radikale forandringer i samfunnet» (Schmid 2013:12).

Definisjonene regjeringen har valgt, vektlegger ikke de forskjellige målene ekstremistiske grupperinger eller enkeltindivider til enhver tid måtte ha, men den bærer i seg en *målsetning* med det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme. Det er *voldelig* ekstremisme som skal forebygges og bekjempes, altså voldsutøvelsen. Det som har blitt omtalt som «battle of ideas» (Lindekile 2015), arbeidet mot ekstreme ideer og holdninger, går dermed utover hva myndighetene offisielt har definert som målsetningene for det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme. Dette er forståelig siden nettopp *voldelig* ekstremisme så ettertrykkelig står i motsetning til statens voldsmonopol. Med holdninger og radikaliserings som en glidende prosess som *kan* resultere i voldsutøvelse, er utfordringene langt mer kompliserte.

Vidino og Brandon (2012:173) viser hvordan Norge ikke er alene i en europeisk sammenheng om å fokusere på *voldelig* ekstremisme. Dette skjer selv om myndighetene i de samme landene også uttrykker et ønske om å motarbeide formidling og spredning av radikale meninger og synspunkter både fra et sosialt integrerende perspektiv og sikkerhetsperspektiv. Lindekihle (2015) peker på at vektleggingen av voldelig ekstremisme kom som en motreaksjon

på en snever forbindelse mellom integrering og sikkerhet, hvor dårlig integrering ble sett på som en potensiell sikkerhetsfare som stigmatiserte hele befolkningsgrupper. Følgelig blir forebygging av radikaliserings ikke lenger forbundet like tett med å fremme liberale verdier og aktivt medborgerskap blant utsatte, dårlig integrerte grupper. Dette kan være en styrke, siden man da lettere kan skille sikkerhetstiltak fra integreringspolitikk (Sedgwick 2010). Samtidig hevder Gearson og Rosemont (2015:1050) at det i Storbritannia pågår et skifte fra å fokusere på voldelig ekstremisme til å utfordre ekstremistiske ideer mer generelt. Det gjenstår å se om man i Norge vil se en lignende endring i Regjeringens politikk.

I denne sammenhengen er det viktig å spørre om den norske regjeringens definisjon som vektlegger strafferettslige dimensjoner, er forenlig med målet om en bred forebyggende innsats mot radikaliserings og ekstremisme? Hvor skal da kommunene komme inn? Fører ikke dette til at kampen mot ekstremisme blir politiets og PSTs domene? For politiet har primært voldelige handlinger og hatytringer som sitt virkefelt, mens kommunene i langt større grad også kan jobbe med holdninger.

Et foreløpig svar er at man på et kommunalt nivå, hvor forebygging er det sentrale, ofte viser til integrering for å forhindre utenforskap som tiltak på mulige sikkerhetsutfordringer. Dermed responderer kommunen bedre på ønsket om å koble på det sosialt integrerende perspektivet. Forebygging betyr å forhindre at noe som er forventet negativt, skal skje. Hva som kan forhindre negative utviklinger, er nærmest uendelig (Gundhus 2014:99). Forebyggingsbegrepet gir dermed rom for en *svært* bred tilnærming, og nesten hva som helst kan defineres innenfor forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Kommunen får med dette en sentral posisjon som forebyggingsaktør.

Her ligger også en spenning mellom de forskjellige forvaltningsnivåenes tilnærming som det er viktig å være oppmerksom på. Regjeringen opererer med en snever definisjon for å imøtekomme kritikk knyttet til stigmatisering av folkegrupper, samtidig som de etterspør en bred tilnærming i sin strategi. Det blir da viktig å spørre om man med dette klarer å skille sikkerhetstiltak fra integreringspolitikk på en slik måte som regjeringen legger opp til med sine definisjoner av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Eller om definisjonene bare blir et

skalkeskjul som legitimerer en sammenblanding av sikkerhets- og integreringstiltak.

Det er spesielt begrepet radikalisering som av mange oppfattes som særskilt problematisk og en kilde til forvirring i denne sammenhengen (Sedgwick 2010). Blant annet henger det sammen med uenighet om relasjonen mellom radikalisme og vold, og relasjonen mellom holdninger og handlinger (Sedgwick 2010:490). Forskning innen ekstremisme og generell psykologi har vist at det kun er en *løs* sammenheng mellom holdningsendringer og atferdsendringer (Bjørge og Horgan 2009, Bjørge og Gjelsvik 2015). Kun noen få av dem som støtter voldelig ekstremisme, vil selv begå voldelige ekstremistiske handlinger. Bjørge og Gjelsvik (2015:15) påpeker også at det er uheldig at begrepet kan gi inntrykk av at det å være radikal i seg selv er negativt og farlig. I tillegg er både radikalisering og ekstremisme relative og politiske begreper. Hva som forstås som radikalt eller ekstremt, vil avhenge av hvordan man definerer det normale. Hva som oppfattes som normalt, kan være både historisk, kulturelt, sosialt og politisk betinget (Sedgwick 2010, Gule 2012, Schmidt 2013).

Sedgwick (2010) og Gule (2012) mener man må avgrense, spesifisere og definere hva det ekstreme skal forstås opp mot. Gule (2012) skiller mellom deskriptiv og normativ ekstremisme. Deskriptiv ekstremisme forstås som posisjoner som «avviker sterkt fra vår beste kunnskap om den empiriske observerbare og analyserbare virkeligheten». Et eksempel er fornektelse av Holocaust, som er en hendelse det er sterke empiriske observasjoner om at har funnet sted. Normativ ekstremisme forstås som «posisjoner som avviker sterkt fra omforente og godt begrunnede etiske, moralske, juridiske og politiske normer.» Eksempel kan være verdier som bryter med de grunnleggende menneskerettighetene.

Deskriptiv og normativ ekstremisme dreier seg derfor om en mer eller mindre systematisk uttenkt og vedvarende, altså teoretisk og/eller ideologisk forankret, oppfatning som avviker sterkt fra vår kunnskap om virkeligheten, eller omforente etiske, moralske og politiske normer.

Gules (2012) tilnærming og definisjoner kan nok i en del sammenhenger fremstå noe akademiske og tunge å anvende innen praksisfeltet. Samtidig kan de virke retningsgivende i det praktiske

arbeidet da de tydeliggjør og problematiserer utfordringene med å definere hva ekstremisme er. For analyseformål fremstår definisjonene mer anvendelige og formålstjenlige.

Begrepsbruken knyttet til forskning på og (forebyggende) arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er problematisk. Samtidig er begrepene godt innarbeidet. De fleste er innforstått med at radikaliserings ikke i seg selv er farlig. Mange radikale bevegelser har bidratt til positive samfunnsendringer. Punktet hvor radikaliserings tipper over til noe potensielt farlig for samfunnet, er flytende og vanskelig å identifisere. Og her ligger en av kommunenes største utfordring: Når bør kommunens folk ta grep for å effektivt forebygge voldelig ekstremisme? Hva som er uønsket radikaliserings, det vil si en prosess mot å akseptere vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål, må hele tiden diskuteres åpent og gjennom å involvere alle samfunnsaktørene. Denne rapporten vil vise hvordan denne diskusjonen foregår i praksis i noen av landets kommuner, og hvilke konsekvenser dette pågående arbeidet har.

1.5 Lovgivning

Terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger er regulert i straffeloven 2005 kapittel 18. Straffeloven gjør både terrorhandlinger (§131, §132), og handlinger som ligger forut for eventuelle terrorhandlinger, straffbart. Blant annet er det straffbart å planlegge og å forberede terror – også alene (§ 131 3. ledd). Straffeloven § 136 gjør også oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger straffbart.

I 2013 ble det en ytterlig skjerpings av straffelovens bestemmelser om terror. Blant annet kan personer straffes som «danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon» (straffeloven §136a).

Myndighetene har i løpet av de siste årene utvidet mulighetene for å komme med inngripende tiltak på et forberedende stadium,² og overfor støttende og oppfordrende aktivitet. Dette er relevant også

² Se Lomell (2014) for problematisering og diskusjon av konsekvensene av en slik utvikling.

for det kommunale forebyggende arbeidet. At handlinger kriminaliseres, kan ha betydning for hvilke forpliktelser kommunene har til å melde fra til politiet. Det kan også medføre at personene prøver å gjemme seg for myndighetene for å unngå å bli stoppet og straffeforfulgt. For eksempel har det medført at de som har ønsket å dra til Syria og tilslutte seg ISIL har prøvd å skjule seg for myndighetene for ikke å bli stoppet fra å dra og straffeforfulgt. Det påvirker også kommunenes muligheter for å drive forebyggende arbeid.

Hatkriminalitet er også regulert i straffeloven. Loven kriminaliserer både direkte hatefulle ytringer (§ 185), og diskriminerende handlinger (§ 186). I tillegg kan en strengere straff idømmes om et lovbrudd er begrunnet i fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, homofile orientering eller nedsatt funksjonsevne (§ 77).

1.6 Rapportens struktur

Prosjektet, og dets tilnærminger, vil bli presentert i rapportens metodekapittel. Særtrekk ved casekommunene vil også kort beskrives. Rapporten handler om forebygging, og tema for kapittel 3 er hva forebygging er, og hvordan man kan forebygge. Kapittel 4 beskriver hvordan kommunene møter feltet. Hva opplever de er deres oppgaver i forebyggingen av voldelig ekstremisme, hva opplever de er problemet, hva er utfordrende, og hvordan har de kommunale virksomhetene nærmet seg oppgaven med å forebygge ekstremisme. Tema for kapittel 5 er hvordan kommunene har organisert det forebyggende arbeidet lokalt, og hva som er mulighetene og begrensningene med denne organiseringen. I kapittel 6 beskriver og diskuterer vi hovedtrekkene i det forebyggende arbeidet. Her kommer vi nærmere inn på hvilke forebyggende strategier og tilnærminger kommunene har valgt. Kommunenes samarbeid med ulike sivilsamfunnsaktører er tema i kapittel 7. Kommunene har særlig fokusert på samarbeid med moskeene. Kapittel 8 handler om håndteringen av enkeltsaker hvor det er bekymring for radikalisering, eller hvor personer er radikalisert. Håndteringen av noen utvalgte konkrete enkeltsaker er tema i kapittel 9. I siste kapittel oppsummeres rapporten ved å diskutere fem sentrale problemstillinger for kommunene innenfor

denne tematikken. I tillegg til at hovedtrekkene i det kommunale arbeidet sees i lys av «wicked» problems, samstyring og innovasjon

2 Metode og datatilfang

Voldelig ekstremisme og prosessene som fører til at personer er villige til å bruke vold for å nå politiske og/eller religiøse mål, er nye problemstillinger på kommunenes politiske agenda. Det har vært stor usikkerhet knyttet til hvordan problemene kan forstås og gripes an. Det sendes signaler og forventninger fra staten til kommunene om at de må ta tak i problemet, men samtidig er det statlige virkemiddelapparatet på dette feltet lite utviklet. Dette betyr at det er et arbeidsfelt, eller snarere flere arbeidsfelt i utvikling og under utprøving både på kommunalt og statlig nivå. Også samspillet mellom statlige og kommunale aktører er under utprøving. Som kommunalt arbeidsfelt oppleves tematikken som utfordrende og i stadig endring. NIBRs prosjekt startet da dette temaet begynte å komme på dagsordenen i kommunene.

Prosjektets metodetilnærming har vært utforskende. Det betyr at hovedhensikten har vært å få bredt innsyn i problematikken sett fra i hovedsak kommunenes ståsted. Derest har det vært et mål å analysere og reflektere over erfaringene og synspunktene for å kunne si noe om i hvilke retninger kommunene beveger seg på dette feltet.

Hensikten med prosjektet har vært å skaffe systematisk kunnskap om hva kommunene opplever som problem når det gjelder voldelig ekstremisme, hvordan de reflekterer rundt egen rolle, sitt ansvar og handlingsrom. På mange måter handler dette om hva slags oppmerksomhet denne problematikken har fått i kommunene. Som en del av dette har det vært viktig å få innsyn i hvordan kommunene organiserer seg for å håndtere denne type utfordringer. Skjer det endringer i virksomhetenes arbeid, i internt samarbeid og ressursbruk, oppstår det nye samarbeidsrelasjoner internt og eksternt, og hvem blir involvert?

Fra oppdragsgiverens side har prosjektet hatt to hovedmål:

- Bidra til systematisk kunnskapsoppbygging av hvordan lokale utfordringer knyttet til voldelig ekstremisme kan håndteres på lokalt nivå og ev. i samspill med PST og lokalt politi.
- Bidra til refleksjon, erfaringslæring og formidling mellom flere kommuner underveis i prosjektperioden.

Vi har valgt fire hovedtilnærminger for å fange oppdragsgiverens hovedmål og få innsyn i dette landskapet:

- Casestudier i fem kommuner med intervjuer av sentrale kommunale virksomheter.
- Casestudier av et antall personer som aktivt har organisert seg i terrororganisasjoner og/eller vervet seg som fremmedkrigere.
- Intervjuer med nøkkelaktører på nasjonalt nivå.
- Utviklingsverksteder (3) med 31 kommuner, inkludert de fem casekommunene.

Casestudier i fem kommuner

Allerede i utlysningen fra KS var det definert at prosjektet skulle gjennomføres som en casestudie i fem kommuner. KS hadde valgt de fem kommunene, ut fra kjent kunnskap om konkrete problemer knyttet til lokale miljøer eller enkeltpersoner. I tillegg hadde alle disse fem kommunene involvert seg i og prioritert å finne fram til gode måter å håndtere disse utfordringene på. Sagt litt sjablongmessig kan man si at disse kommunene ville være naturlige «laboratorier» for å utforske et felt, finne løsninger og identifisere begrensninger. Det betyr at de fem casekommunene ikke er tilfeldig valgt, de er valgt fordi de er blant de første som har erfaringer som andre kan lære av. I hver case har utgangspunktet vært hver kommunes opplevelse av og fortolkning av sine problemer, ansvar og handlingsrom.

De fem kommunene er Sarpsborg, Fredrikstad Larvik, Oslo og Kristiansand. Østlandsområdet, hvor de fleste av disse

kommunene ligger, er også området hvor PST har hatt størst bekymring for fremveksten av ekstremistiske miljøer.

Nabobyene **Fredrikstad** og **Sarpsborg** har hatt utfordringer knyttet til ekstremistiske miljøer eller personer. Fredrikstad har fått mye medieoppmerksomhet fordi flere personer har reist som fremmedkrigere til Syria. Flere av dem har bodd i samme gate. Både personer med innvandrerbakgrunn og nordmenn som har konvertert til islam, har reist. I Sarpsborg finnes de fleste moskeene i Østfold. I denne byen har de vært spesielt opptatt av hvordan de kan komme i inngrep med familiene til fremmedkrigere for å unngå at de trekker seg bort fra sosialt liv og blir stigmatiserte.

I **Oslo** holder blant annet en av de mest profilerte ekstremistiske grupperingene til, og flere andre kjente islamske ekstremister. Oslo ansees derfor som et viktig sted for rekruttering. Fra Oslo-området har også flere reist som fremmedkrigere. I tillegg er Oslo som en hovedstad et terrormål, noe 22. juli viste. Høyreekstremisme er en kjent, og gjentakende, utfordring som man har jobbet forebyggende mot over lang tid.

I **Larvik** har det vært utfordringer knyttet både til høyreekstremisme og islamsk ekstremisme de siste tiårene. Den høyreekstreme gruppen Vigrid holdt tidligere til i Larviksområdet. Den senere tid har to profilerte norske islamske ekstremister vokst opp i byen, og lokalt arbeides det aktivt for å forebygge ekstremisme.

I **Kristiansand** har utfordringsbildet vært noe annerledes enn i de andre byene. Byen har i mindre grad opplevd konkrete utfordringer knyttet til islamsk ekstremisme, men har tidligere hatt betydelig utfordringer med høyreradikale miljøer (Bjørge og Carlsson 1999, Bjørge, Carlsson og Haaland 2001, Carlsson, og Haaland 2004). Aktiviteten i det høyreradikale miljøet har gått i bølger, med om lag 7 års sykluser. Den aller siste perioden har man også sett tendenser til høyreradikal aktivitet, men lokalt har det ikke vært knyttet så stor bekymring til voldspotensialet.

Enkeltintervjuer og fokusgruppeintervjuer

I hver av de fem casekommunene har de kriminalitetsforebyggende koordinatorene (SLT-koordinatorene) vært sentrale informanter. De har dessuten vært viktige for å finne

fram til andre informanter i kommunene som kan belyse problemstillingene. I kommunecasene har vi snakket med:

- Politiske ledere, som f.eks. ordførere.
- Ledere i sentrale sektorer, som f.eks. rådmann, kommunalsjefer, virksomhetsledere.
- Ansatte i første- og andrelinjetjenesten: barnevern, ungdomsarbeidere, NAV, ungdomsskole og videregående skole og helsetjenesten. I tillegg har vi snakket med minoritetsrådgivere ved videregående skole og representanter for kommunens ungdomsråd. De fleste av informantene i denne gruppa har vært ledere.
- Lokalt politi, både politistasjonssjefer og politibetjenter med særlig ansvar for forebygging av voldelig ekstremisme.
- Radikaliseringskontakter i politidistriktene.
- Ledere av den lokale PST-enheten i politidistriktene kommunene sogner til.
- Frivillig sektor: imamer, tillitsvalgte, ungdomsrepresentanter og brukere av moskeene, idrettsorganisasjoner, representanter for den norske kirke, hjelpeorganisasjoner.

I hver av casekommunene gjennomførte vi mer enn 10 intervjuer. For alle casekommunene har vi totalt gjort 75 intervjuer. Flertallet av intervjuene var gruppeintervjuer.

Enkeltintervjuer har vært benyttet ved samtaler med sentrale personer som har hatt viktige roller eller engasjement for å håndtere tematikken knyttet til voldelig ekstremisme.

Fokusgruppeintervjuer har vært benyttet for å få til samtaler om hvordan f.eks. en virksomhet forholder seg til problematikken, eller når det har vært ønske om å få fram informasjon og refleksjoner rundt hvordan man kan samarbeide på tvers av virksomheter og nivåer.

Deltagende observasjon har vært benyttet for å få kunnskap om hvordan noen av de forebyggende tiltakene har utspilt seg i praksis. Vi har i et år fulgt møtene i Kontaktforum for voldelig

ekstremisme i Oslo og deltatt på 6 møter. Vi har også deltatt på et møte i dialogforum, hvor ledere for kommune, politi og trossamfunn møtes, samt på et informasjonsmøte for en lokal innvandrersorganisasjon hvor SLT-koordinator og en lokal politibetjent informerte om ekstremisme.

Casestudier av enkeltpersoner og saker

Det at personer i Norge har tatt til seg ekstremistiske holdninger, blitt rekruttert til miljøer, nettverk og/eller organisasjoner som vil benytte vold og terror for å spre frykt, eller nå politiske eller religiøse mål, er et tegn på at samfunnet ikke har lyktes i sitt inkluderingsarbeid. Ifølge PSTs trusselvurdering i 2016 var det ved årsskiftet 2015/2016 rundt 40 fremmedkrigere i Syria og Irak, i hovedsak tilknyttet ISIL. I tillegg har rundt 30 personer reist tilbake til Norge, og minst 17 personer er blitt drept. Med dette som utgangspunkt har vi lett opp 15 tilfeller, hvorav fem tilhørte høyreorienterte, for å lære av erfaringene. Hva var det som gikk galt? Hva gjorde at disse personene gikk over streken, og hvordan opplevde familiene at kommune og lokalmiljø fulgte opp? I disse casene har vi snakket med pårørende, venner, bekjente og familie, og i noen tilfeller de radikaliserte selv. Personer som er i PSTs søkelys for tilslutning til voldelig ekstremisme, hjemvendte fremmedkrigere og familier til disse, samt familier til personer som er drept, kan ha høy terskel for å snakke med forskere. Det er også slik at det ikke finnes noen liste over disse personene, og vi har ikke fått tilgang til PST sin oversikt. Vi har derfor funnet fram til personer som har vært kjent gjennom media. Utvalget av informanter er basert på dem som har vært kjent gjennom media, og som har vært *villige* til å delta i denne studien.

Triangulering, det å kontrollere en informasjonskilde mot andre informasjonskilder, ble benyttet for å studere de forskjellige tilfellene. Tillatelse ble innhentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (Prosjektnummer: 43002), og alle dataene ble anonymisert for å forhindre identifisering.

Det høyreorienterte miljøet i Norge har vært preget av rask gjennomstrømning, og de siste fem årene har miljøet vært lite. Metodologisk betyr dette at noen av de studerte høyreekstremistsakene er litt eldre. Når det gjelder voldelig jihadistisk rekruttering, var det rekrutteringen til Shabaab som først

gjorde seg gjeldende som et problem i Norge i 2008–2009. Rekruttering til ISIL skjedde fra 2011.

Kapitlet med casestudier av enkeltpersoner har også benyttet seg av sekundærkilder. For de mest kjente tilfellene av radikaliserings, som Anders Behring Breivik og Hassan Dhuulow, har bakgrunns materialet etterhvert blitt ganske tykt. Det er skrevet både biografier, for eksempel av Lars Akerhaug, Marit Christensen og Åge Storm Borchgrevink, men også flere avisartikler. PST har sittet på en oversikt over Syriaferere, og NRK har også laget en slik oversikt, men disse har ikke blitt gjort fullt ut tilgjengelige for forskere. Media har også laget veldig gode reportasjer med pårørende til voldelige jihadister³. Det organiserte høyreorienterte miljøet i Norge hadde en oppblomstring på nittitallet og rundt årtusenskiftet (Strømmen 2013)⁴ Dette kan ha bidratt til at det har blitt noe mindre oppmerksomhet rundt høyreorienterte i norsk media og blant norske forskere, men også her finnes det viktig kildemateriale og en del eldre forskningsarbeider av meget god kvalitet.⁵

Disse personcasene er både fra casekommunene og fra andre kommuner.

Intervjuer med nøkkelaktører på nasjonalt nivå

Tematikken er ikke bare ny for kommunene, den er også ny for de nasjonale myndighetene. Det pågår en uferdig diskusjon om hvor ansvaret skal ligge, og hva dette egentlig handler om. Handler det om utvikling av forebyggingspolitikken, om å bedre sikkerhetspolitikken og gjøre PST og politiet bedre i stand til å håndtere terrortrusler fra egne borgere i og utenfor Norge? Handler det om etterretning, eller handler det om beredskapspolitikk? For å drøfte og reflektere rundt disse spørsmålene har vi snakket med representanter for:

³ Eksempler som kan trekkes fram, er radiodokumentaren 'Fremmedkrigere i Skandinavia', NRK Brennpunkts 'Min sønn fremmedkrigeren', men også reportasjer i for eksempel TV2 og Aftenposten.

⁴ Det kan innvendes at Vigrid utnyttet vakuumet etter 2001, og fylte dette i en kort periode, før Vigrids aktiviteter også gikk ned: (Bjørge og Gjelsvik 2015).

⁵ Se for eksempel Fangen (1999, 2001), Bjørge (1998), Bjørge & Carlsson (2005), Carlson (1995) og Carlsson & von der Lippe (1997).

- Statsministerens kontor (SMK)
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVD)
- Politiets sikkerhetstjeneste nasjonalt (PST)

Intervjuguider

Det er utarbeidet intervjuguider for de ulike kategoriene av informanter. Hensikten med intervjuguidene har vært å legge til rette for *systematiske* kunnskapsoppbygging, samtidig som vi har vært åpne for informantenes erfaringer og synspunkter. For å ivareta både det systematiske og den åpne tilnærmingen har intervjuene vært halvstrukturerede. Det betyr at vi har søkt å få til *samtaler* rundt de temaene som inngår i guidene, mer enn et intervju basert på faste spørsmål og svar. Utover dette har intervjusamtalene vært tilpasset den enkelte person og dennes rolle, posisjon og synspunkter. Hensikten har vært å få fram hva den spesielle informanten kan bidra med for å belyse feltet.

Utviklingsverksteder

Oppdragsgiveren ønsket at NIBR parallelt med hovedprosjektet skulle tilby en arena hvor flere kommuner kunne møtes for å drøfte problemstillinger knyttet til voldelig ekstremisme for å utveksle erfaringer og bidra til å «spille hverandre gode» på denne tematikken. Dette var ikke åpne konferanser, men verksteder for spesielt inviterte kommuner. De inviterte kommunene var de samme som i oktober 2014 fikk brev fra statsministeren hvor hun uttrykte bekymring for utviklingen av radikaliserings blant ungdom og for det økende antallet som dro til Syria som fremmedkrigere. Til sammen har 31 kommuner deltatt på utviklingsverkstedene, inkludert casekommunene.

For at utviklingsverkstedene skulle ha en læringseffekt, var det en forutsetning at kommunene deltok på alle verkstedene. På hver samling var det ønskelig med tre deltakere fra hver kommune. SLT-koordinatoren var forventet å delta på alle verkstedene og invitere med relevante deltakere ut fra temaet for hvert verksted.

Utviklingsverkstedene har hatt temaer som er knyttet til prosjektets problemstillinger:

Verksted 1: Hva er utfordringene med radikaliserings og voldelig ekstremisme i kommunene, og hva kan være kommunenes ansvar?

Verksted 2: Samarbeid mellom kommune, politi og PST.

Verksted 3: Sivilsamfunnets rolle – samarbeid og relasjoner til kommunen.

Erfaringen fra verkstedene er at dette er en form som bidrar til systematisk erfaringslæring. Det er fordi verkstedene var organisert rundt konkrete problemstillinger. Problemstillingene ble diskutert systematisk med utgangspunkt i korte, fokuserte innledninger og kommunenes egne erfaringer. Diskusjonene var organisert i flere runder, slik at kommunene både diskuterte med sine egne og med andre kommuner og andre aktører. Diskusjonene ble vekselvis gjennomført i mindre grupper og i plenum. Det var lagt opp til at SLT-koordinatoren deltok på alle verkstedene for å skape kontinuitet. I tillegg var det planlagt at to andre deltakere fra kommunen, politiet eller sivilsamfunnet deltok, avhengig av tematikk. Verkstedene bidro til at kommunene ble kjent med og lærte av hverandre. Vi har ikke kunnskap om hvordan erfaringene fra verkstedene ble tatt videre i egen kommune, eller om kontaktene kommunene imellom bidro til mer erfaringsutveksling etter verkstedene.

Det er utarbeidet oppsummeringer fra hvert verksted. Disse inngår som datamateriale i denne rapporten.

De mange tilnærmingene og de mange informantene med forskjellig ståsted og forskjellig befatning med problematikken, har gitt et rikt materiale. Til sammen har det gitt anledning til å belyse tematikken fra flere perspektiver. Det viser kompleksiteten, betydningen av hva slags prioriteringer som gjøres, og aktørenes avhengighet av hverandre.

3 Forebygging – analytisk rammeverk

3.1 Innledning

Denne rapporten handler om *forebygging* av voldelig ekstremisme. Hva forebygging er, og hvordan man kan forebygge, er tema for dette kapitlet. Vi vil beskrive de forebyggingsmodellene som senere vil bli brukt for å analysere og forstå det forebyggende arbeidet som gjøres særlig i kommunene. Kapitlet gir dermed et analytisk rammeverk for rapporten. Både nasjonalt og lokalt har det vært en utbredt oppfatning om at forebyggingsstrategier for annen kriminalitet også kan anvendes overfor voldelig ekstremisme. Dette vil bli diskutert kort.

3.2 Forebygging som begrep og tilnærming for å bekjempe voldelig ekstremisme

Særlig terrorhendelsene i Europa, vår egen 22. juli og situasjonen i Norge de siste årene med mange fremmedkrigere gjør at forebygging av voldelig ekstremisme fremstår viktigere enn noen gang. Det er en bred enighet om at voldelig ekstremisme må forebygges og bekjempes. Vi vil derfor starte med å problematisere forebygging som felt.

Gjertsen (1994) hevder at målsetningen med forebygging er å forhindre en negativ utvikling eller at problem oppstår, og det gjør forebygging til et positivt ladet begrep som ingen kan være imot, og alle er enig om. Den positive hensikten med forebygging gir forebygging en særskilt legitimerende kraft (Sahlin 2000). I tillegg

fremstår begrepet som uangripelig fordi det er så vidt og vagt. Forebygging blir en del av en formålsrasjonell tankegang hvor effektivitet og virkning står sentralt. Giertsen advarer mot at «forebygging av kriminalitet» blir et begrep som er altfor bredt, fordi det rommer alle slags tiltak. Samtidig blir det altfor smalt fordi ønsket om resultater og at noe blir gjort, medfører at hensyn til enkeltpersoner og tradisjonell rettssikkerhet kan oversees. Med forebygging av kriminalitet har det vokst fram et ønske om å gjøre innenfor kriminalitet hva medisinvitenskapen har inspirert med å gjøre for sykdommer – fjerne årsakene og helbrede skadene (Tilley 2005). Uenighet og motsetninger i interesser, oppfatninger, verdier og fortolkninger kommer lett i bakgrunnen når man tar i bruk et behandlingsperspektiv fra medisinen og overfører til samfunnet. Når det gjelder kriminalitet, vil det imidlertid ofte være en motsetning i interesser mellom myndighetene og personene som kontrolleres (Giertsen 1994:296–297).

Debatten om grensene for forebyggingen reises imidlertid av og til. Det gjelder blant annet grensene for inngripen og overvåking, men dette knyttes oftest til politiet og rettsstaten og deres virkemidler. Det er sjeldnere man ser at den tidlige forebyggingen av ikke-rettslige aktører, som kommunen, blir problematisert. Forebyggingsbegrepets positivt ladede uttrykk står fremdeles sterkt i den tidlige forebyggingen. Denne rapporten har hovedfokus på kommunene som nettopp hovedsakelig skal drive med tidlig forebygging uten maktmidler, og det blir derfor aktuelt å minne om de problematiske sidene ved forebyggingsfeltet.

Forebyggingsbegrepet har altså en nærmest uendelig elastisitet. Det kan knyttes til alt fra teknologiske og fysiske hindringer, «til ethvert tiltak som oppfattes å ha en positiv virkning for samfunnet» (Gundhus 2014:99). Ordet forebygging peker på «bygge før», altså «bygge opp en barriere, eller hindring mot noe som er forventet negativt» (Ibid). Hva som kan forebygge kriminalitet, kan være tiltak som har direkte formål om å redusere kriminaliteten (smal definisjon), men også sosiale utjevningstiltak eller holdningsskapende arbeid som mer indirekte vil kunne påvirke (bred definisjon).

Hva man skal definere som kriminalitetsforebygging, eller i vårt tilfelle forebygging av voldelig ekstremisme, blir avgjørende for hvem som har ansvar for forebyggingen, og hvordan den skal

gjennomføres. Som tidligere beskrevet har myndighetene ønsket en bred forebyggende innsats overfor voldelig ekstremisme som involverer mange ulike aktører (Justis- og beredskapsdepartementet 2014). Med dette legger myndighetene til grunn en bred definisjon av forebyggingsbegrepet.

Forebyggingsstrategier og virkemidler kan dermed være svært mangfoldige, og valg av forebyggende virkemidler er nært knyttet til politiske valg. Hvilke typer forebyggingsstrategier og virkemidler som dominerer i et samfunn, beror altså ikke kun på opparbeidet kunnskap og allment tilgjengelige normer, men påvirkes av ideologiske, politiske og rådende maktstrukturer i samfunnet (Gundhus 2014, Sahlin 2000). Tilley (2005:3) skriver: «Kriminalitet og dets forebygging er en sosial og moralsk sak. Kriminalitet er sosialt definert, sosialt begått og utløser sosiale responser.» [min oversettelse]. De kriminalitetsforebyggende tiltakene velges dermed, hevder Sahlin, relativt uavhengig av kriminaliteten de skal forebygge, og de årsaker de skal motvirke (2000:82–83). Fangen og Kolås (2016) vektlegger at oppfatningen av personene vi ønsker å reagerer overfor er avgjørende for hvordan vi responderer.

En utbredt oppfatning av kriminalitetsforebygging er at tiltakene skal intervenere kriminalitetens årsaksmekanismer. Sahlin hevder imidlertid at kriminalitetsforebygging snarere innebærer å konstruere kriminalitetens årsaker. Tiltakene som settes inn, vil ikke kun basere seg på en problemdefinisjon, men være en del av selve definisjonsprosessen ved at de er med å påvirke forestillingene om et problem og dets årsaker (Sahlin 2000:81). For eksempel kan man anse at det er et mangfold av årsaker til et problem, samtidig som man anser at det er begrenset hvilke årsaker som er mulige å påvirke. Hvis tiltakene kun rettes inn mot det som oppfattes som påvirkbare årsaker, kan andre årsaker forskyves eller glemmes. Det kan ofte være mer grunnleggende og bakenforliggende årsaker som sosioøkonomiske forhold og sosiale krenkinger etc. (Ibid: 83).

Selv om forebygging forstås som å forhindre at noe skjer og gripe inn i forkant, er ikke begrepet lenger avgrenset til kun å gjelde det som skjer i forkant av et lovbrudd eller normbrudd. Tilnærmingen inkluderer også de forebyggende effektene ved reaksjonene på handlingene. For eksempel er straffens målsetning å forebygge at fremtidige lovbrudd blir begått, enten ved å påvirke

gjerningspersonen (individualprevensjon) eller resten av borgerne i samfunnet ved å virke avskrekkende eller moraldannende (allmennprevensjon). Kommuner er også tiltenkt av politikere og byråkrater en rolle i reintegreringen av «Syriafarere» (se også Fangen og Kolås 2016) og andre personer som er eller har vært i ekstremistiske miljøer.

Denne rapporten handler om forebygging av voldelig ekstremisme og ikke forebygging av kriminalitet generelt. Generell kriminalitetsforebygging og kontraterror er to forskningstradisjoner som oftest synes å eksistere ved siden av hverandre og i adskilte sfærer (Bjørge 2011). Bjørge (2011) har imidlertid vist hvordan disse tradisjonene kan virke gjensidig befruktende på hverandre, og hvordan teorier og modeller innenfor de ulike tradisjonene kan anvendes både når det gjelder forebygging av ekstremisme og forebygging av andre kriminalitetsformer.

Samtidig er det et mangfold av årsaker til hvorfor personer begår voldelig ekstremistiske handlinger eller tilslutter seg slike grupperinger. Flere av risikofaktorene er lignende som for andre kriminalitetstyper og sosiale problemer. I regjeringens handlingsplan (Justis- og beredskapsdepartementet 2014) oppfordres det også til at eksisterende kriminalitetsforebyggende metoder og strategier bør benyttes i forebygging av voldelig ekstremisme. Som vi skal komme tilbake til, benytter kommunene, politi og lokalsamfunn mange av de samme forebyggingsstrategiene og tiltakene som de benytter for å forebygge annen type kriminalitet. Vi vil derfor anvende teori innen kriminalitetsforebygging som en teoretisk ramme for analysene av det forebyggende arbeidet overfor lokal voldelig ekstremisme.

Klassifisering av kriminalitetsforebyggende metoder

Kriminalitetsforebyggende metoder kan klassifiseres på mange måter (Tilley 2005). En ofte brukt differensiering, som anvendes blant annet av Tilley, skiller mellom «politi og straffemekanismer», «sosiale intervensjonsmekanismer», «individuelle behandlingsmekanismer» og «situasjonsmekanismer». Bjørge (2015) har utviklet en enda mer detaljert modell for kriminalitetsforebygging som har hele ni elementer. Vi vil benytte Sahlins mer overordnede typologi over kriminalitetsforebygging.

Typologien er utviklet med målsetning om å fange aktuelle trender og historisk utvikling og tydeliggjøre sammenhengen mellom forebyggingsmodeller og samfunns- og menneskesyn. I valget av analysemodell har det vært viktig for oss å finne en modell som vektlegger det å se sammenhengen mellom samfunns- og menneskesyn og hva slags type som utøves. Sahlins modell er godt egnet for å analysere og diskutere det forebyggende arbeidet opp mot viktige grunnleggende verdier i samfunnet. Noe vi anser som særlig viktig når det gjelder forebygging av voldelig ekstremisme.

3.3 Forebyggingsmodeller

Sahlin (2000) avgrenser og klassifiserer idealtypene på bakgrunn av følgende kriterier: målsetning/overordnet verdi, forandringsobjekt, intervensjonsfase og tidshorisont.

Det forebyggende arbeidet har per definisjon først og fremst som oppgave å forhindre et oppfattet problem. Dernest har arbeidet også mer eller mindre eksplisitte mål og verdier som det vil fremme. De overordnede verdiene/målsetningene ved tiltakene kan grovt sett skilles mellom å være knyttet til samfunnsordenen, altså det å sikre og trygge samfunnet, eller at de skal fremme individets velferd og utvikling. Sahlin hevder at ved forebyggende tiltak finnes det en distinksjon mellom individ og samfunn som forebyggingens objekt og målsetning.

Tiltakene kan prøve å skape forandring enten gjennom å påvirke individenes atferd direkte, eller mer indirekte gjennom forutsetningene for atferdspåvirkning. Samtidig kan tiltakene enten rettes generelt mot alle, eller spesifikt mot noen enkelte individer. De forebyggende tiltakenes intervensjonsfase kan grovt sett differensieres mellom *før* eller *etter* at lovbruddet eller normbruddet er begått. Framtidshorisonten, altså forventningene til når tiltakene skal ha virkning, kan variere fra umiddelbart til generasjoner. Disse kriteriene danner grunnlaget for Sahlins kategorisering av forebyggende tiltak. Sahlins (2000) typologi for forebygging skiller mellom fire forebyggingsmodeller: strukturforandring, sosialisering, effektivisering av institusjoner og kontroll (se figur 3.1).

Figur 3.1 *Typologi for forebygging (Sablin 2000)*

		Tiltakets objekt	
Overordnet verdi	Individets velferd/frihet	Forutsetninger	Atferd
	Samfunnsorden	Forandringer av strukturer/miljø	Sosialisering
		Effektivisering av institusjoner	Kontroll

Typologi for forebyggingsmodeller etter verdi og forandringsobjekt (Sablin 2000:88).

Strukturforandringsmodellen rommer forebyggende tiltak som har som formål å virke inn på strukturene i samfunnet og miljøene. Hensikten er å forbedre forutsetningene for å utvikle seg som menneske. Et sentralt punkt er å utvikle gode strukturelle forhold som gir bra oppvekstmuligheter for barn og ungdom, og et integrerende og godt lokalsamfunn som gir gode utviklingsmuligheter for alle. Det kan være å satse på en god skole, gi støtte til foreldre, forbedre helse- og sosialomsorgen, utjevne sosiale og økonomiske forskjeller og andre velferdstilbud, styrke integreringen og sikre trygge og inkluderende samfunn. Strukturtiltak vil virke indirekte ved at de virker på forutsetningene for utvikling og vil ofte være generelle, rettet inn mot alle. Slike tiltak settes inn tidlig, før en eventuell problemfase oppstår, og en vil ha et langsiktig perspektiv på virkningene av tiltakene.

Sosialiseringsmodellen inkluderer tiltak som har som mål å fremme individets positive utvikling og integrering i samfunnet. Tiltakene kan både være generelle som holdningskampanjer, eller spesifikke som hjelp, støtte eller terapi til enkeltpersoner. Tiltakene innenfor denne modellen settes inn både i en tidlig fase hvor de er rettet mot alle, eller i en fase hvor individene med problemer er definert, og som et tiltak for i sterkere grad å integrere dem inn i samfunnet. Tiltakene kan være direkte eller indirekte, og en del av dem vil ha en kortere tidshorisont enn strukturtiltakene, uten at de har et mål om å se følger med det samme. Målet med sosialiseringstiltakene er i hovedsak å bedre individenes velferd og utvikling. De utgjør også et ønske om at individene skal internalisere konstruktive normer og holde seg unna kriminalitet, eller annen uønsket atferd, og på

den måten komme samfunnet til gode. Sosialiseringstiltakene har som mål å påvirke den indre kontrollen til individene slik at de vil handle konformt (Sahlin 2000).

Kontrollmodellen rommer tiltak som fremmer den ytre kontroll, og som ønsker å regulere individenes atferd ved kontrollforanstaltninger. De forebyggende tiltakene har som mål å begrense aktørens motivasjon til å begå kriminalitet, eller annen uønsket atferd. Det kan skje ved å øke risikoen for å bli tatt gjennom å øke kontrollen, eller ved å ilegge straff eller andre sanksjoner. Kontrolltiltakene vil kunne rettes mot enkeltindivider, grupper eller hele befolkningen, men målet for kontrollen er beskyttelse av samfunnet. Tiltakene her vil være inngripen og sanksjoner, men også overvåking, bruk av vektore og annen politivirksomhet. Tiltakene vil ofte settes inn etter at avvikene er begått (for eksempel straff), eller når man har identifisert et problem, og man vil ha rask intervensjon. Ved kontrolltiltak ønsker man å oppnå relativt direkte effekt av tiltakene.

Mange forebyggende tiltak har som formål å forandre myndighetene og forvaltningen for å gjøre deres innsats mer effektiv og mindre kostnadskrevende. De siste tiårene har samordning og samarbeid mellom ulike myndigheter, og andre organisasjoner, vokst fram til å bli en av de mest sentrale strategiene for å bedre det kriminalitetsforebyggende arbeidet (Garland 2001, Hughes and Edwards 2005). Det forventes at samarbeidet skal gi mer og bedre informasjonsutveksling, og forhindre duplisering av arbeid og innsatser. Samarbeid og informasjonsdeling forsøkes ikke kun å oppnås nasjonalt, men også mellom nasjonale myndigheter. For eksempel deles informasjon mellom politimyndigheter i Europa for å begrense voldelig ekstremisme. Lovendringer og straffeskjerpinger vil også være tiltak som faller innunder denne modellen. Institusjonsrettede tiltak vil ha som målsetning å påvirke forutsetningene for atferd ved å effektivisere og intensivere kontrollen av individene.

De fire modellene skiller seg dermed på vesentlige forhold. Mens struktur- og sosialiseringstiltakene først og fremst vil fremme og sikre individenes frihet og velferd, er samfunnsorden den overordnede verdien for kontrolltiltak og tiltak som fremmer effektivisering av institusjoner. Når målsetningen for den forebyggende innsatsen er individenes atferd, kan man

differensiere mellom *sosialisering* for å fremme individets utvikling og derigjennom oppnå konformitet på sikt, eller *kontroll* for å regulere atferden umiddelbart. Forebyggende innsats kan også være innrettet på forutsetningene for påvirkningen av atferden. Mens strukturettede tiltak kan lette en god sosialisering, vil institusjonelle tiltak kunne effektivisere kontrollen. Effektivisering av institusjoner forholder seg til kontrollmodellen som strukturforandringsmodellen til sosialiseringsmodellen (Sahlin 2000).

Hver modell fremhever og impliserer også årsakene til lovbrudd. Grovt sett impliserer strukturtiltak at kriminalitet begås som en effekt av økonomiske og sosiale ulikheter, altså mangel på legitime midler til behovstilfredsstillelse, mens sosialiseringstiltak fremhever manglende sosial forankring. Kontrolltiltakene viser til en forståelse av individene som rasjonelle aktører, og at mennesker har tilbøyelighet til å begå kriminalitet og må kontrolleres, og de institusjonsrettede tiltakene forklarer lovbrudd med brist i kontrollsystemet (Sahlin 2000).

For å skille mellom ulike intervensjonsfaser og ulike målgrupper pleier man innen forebygging å skille mellom universell, selektiv og indikativ forebygging.⁶ Universell forebygging settes inn for å motvirke at et problem utvikler seg i fremtiden, altså før man har identifisert spesielle individer eller situasjoner som problematiske. Innsatsen retter seg mot alle, uten å skille mellom grupper og individer. Selektiv forebygging er strategier og tiltak som rettes mot risikogrupper og/eller risikosituasjoner. Indikativ forebygging er strategier og tiltak som rettes mot enkeltpersoner hvor risikofaktorer og/eller konkrete problemer er observert eller opplevd (Bjørge 2015). Sahlins fire idealtyper vil på ulike måter vektlegge universell, selektiv og indikativ forebygging. Tiltak innenfor sosialiseringsmodellen kan for eksempel være innenfor alle disse tre intervensjonsfasene, mens strukturmodellen hovedsakelig er universelle tiltak.

Sahlins forebyggingsmodell bygger på fire idealtyper. Det kan være problematisk og utfordrende å bruke idealtyper på konkrete samfunnsfenomener. Idealtypene er basert på noen bestemte

⁶ Tidligere benyttet man begrepene primær, sekundær og tertiær forebygging. Disse er nærmest sammenfallende med begrepene universell, selektiv og indikativ, som er begrepene som i større grad anvendes nå (Bjørge 2015).

kriterier, og idealtypene er utformet for å vise motpolene. Praksisfeltet vil imidlertid ofte være langt mer sammensatt og langt mindre rendyrket enn hva modellene beskriver. Forebyggende tiltak vil ofte også være vide og mangfoldige, noe som gjør at de favner bredt blant annet i sine målsetninger og tilnærminger. De enkelte tiltakene kan dermed være vanskelige å plassere i en modell av idealtyper. Slike modeller kan imidlertid være et godt hjelpemiddel for å kunne forstå og analysere praksiser.

Kriminalitet, og ikke minst voldelig ekstremisme, er et komplekst fenomen, som trenger komplekse og sammensatte løsninger. Forebyggingen må bygge på en mangfoldig innsats med ulike virkemidler og strategier, og et mangfold av forebyggingsaktører. Bjørgo (2011:12) skriver: «Utfordringen er derfor å finne et samspill og en balanse mellom de kortsiktige, repressive og kontrollerende strategiene og de mer langsiktige og byggende strategiene».

Et av siktemålene i denne studien er nettopp å undersøke hvordan kommunene og andre lokale samarbeidspartnere balanserer disse hensynene. Hvordan de balanserer dette, kan si noe om både hvordan de forstår utfordringene, de rådende premissene og verdiene i det lokale forebyggende arbeidet.

3.3.1 Utilsiktede konsekvenser av forebyggingstiltak

Målsetningen med forebyggende innsats er å forhindre en negativ utvikling og bidra til en positiv endring. Det er mange forhold som avgjør om man lykkes med å oppnå de tilsiktede målsetningene med de tiltakene man setter inn. Det er imidlertid en fare for at tiltakene kan få utilsiktede konsekvenser og heller virke negativt.

Becker (1963) hevder at hvis man kategoriserer personers handlinger og oppfatninger som avvikende, kan det og de påfølgende reaksjonene påvirke personens fremtidige atferd. Hvis man stempler handlingene eller oppfatningene som avvikende, kan det endre hvordan personen ser på seg selv, og hvordan andre ser på vedkommende, noe som igjen vil ha betydning for personens eget selvilde. Blir en person stemplet som kriminell og/eller ekstrem, kan konsekvensen være at personen utstøtes fra det konvensjonelle samfunnet, noe som kan føre til en tettere tilknytning til en avvikerkultur/ekstremistiske miljø.

Faren for en slik stigmatiseringsprosess gjelder særlig for kontrolltiltak, men også sosialiseringstiltak. For sosialiseringstiltak som særlig settes inn i en fase hvor problemer er definert, kan selve defineringen og kategoriseringen av problemene virke inn på stemplingsprosessen. Kontrolltiltak gjennomført av politiet har særlig potensial for å virke stigmatiserende på grunn av politiets kommunikative uttrykk som handler om orden, autoritet, moralitet, normalitet etc. (Loader og Mulcahy (2003:39). Politiet er med det en viktig deltaker i å gå opp grensene mellom orden, uorden, normalitet, anormalitet, lovløshet og kriminalitet (Finstad 2000:23). Faren for stigmatisering og ytterligere utstøting er en dimensjon ved det forebyggende arbeidet som må vurderes, og som må vektlegges i vurderinger av hvilke type tiltak som skal iverksettes og av hvem.

3.4 «Wicked problems», samstyring og innovasjon

Bjørge (2011:12) påpeker at forebygging av voldelig ekstremisme er komplekst og kaller på sammensatte og komplekse løsninger. Sagt på en annen måte kan en si at forebygging av radikaliserings og ekstremisme faller inn under det en på engelsk kaller for "wicked problems". Slike problemer og mulige problemløsninger er knyttet til komplekse utfordringer som kjennetegnes av at ingen enkelt aktør har tilstrekkelig kunnskap og informasjon til å kunne løse problemet, ingen har god nok oversikt over problemet til å utforme nødvendige virkemidler, og ingen av aktørene har tilstrekkelig handlingsrom til å kunne håndtere problemet alene (Kooiman 1993:4). En enklere og alternativ måte å definere «wicked problem» på, er blant annet at det er vanskelig å formulere problemet, at det er vanskelig å finne gode løsninger og hvem som kan bidra på hvilke måter for å redusere problemet (Rittel & Webber 1973).

Uansett om man definerer problemet å forebygge voldelig ekstremisme som komplekst eller «wicked», legger begge disse tilnærmingene vekt på at flere aktører må medvirke og samarbeide. Dette gjelder internt i kommunen, og eksternt med andre offentlige aktører lokalt, regionalt og nasjonalt. Dersom forebyggingen hovedsakelig skal foregå lokalt, vil også aktører i

sivilsamfunnet være viktige samarbeidspartnere. Det er flere grunner til det. For det første fordi sivilsamfunnet kan være en av radikaliserings arnesteder. Det er i sosiale grupperinger i sivilsamfunnet, lokalt eller virtuelt, at radikalisering skjer. Følgelig vil muligheten for å bekjempe radikalisering øke betraktelig dersom en evner å samarbeide med i det minste lokale grupperinger eller miljøer. For det andre fordi verken offentlige myndigheter generelt og kommunen spesielt har ressurser eller kunnskap til å klare dette uten hjelp fra sivilsamfunnet. I tillegg til at man må samarbeide med lokale sivilsamfunnsaktører, vil dette problemets særpreg, *voldelig ekstremisme*, fordre samarbeid med politi og PST. Det antas at man kan få til mer i fellesskap gjennom samarbeidspregede strategier enn man kan få til alene. Denne formen for samarbeid går gjerne under samlebetegnelsen «samstyring» (governance på engelsk). Samstyring foregår mellom autonome, men gjensidig avhengige aktører og innebærer at aktørene trekker i samme retning (Roiseland og Vabo 2012). Samstyring er basert på at aktørene anerkjenner at de er gjensidig avhengig av hverandre for å kunne realisere samfunnsmessige mål eller produsere felles goder (Sørensen og Torfing 2009). Samstyring kan dermed løse et ressursproblem ved å koble tilgjengelige ressurser. I tillegg hevder samstyringsentusiaster at det gjennom utforming av ulike typer samarbeidsnettverk oppstår mulighet for å finne nye og innovative løsninger på komplekse utfordringer (Hofstad og Torfing, 2015, Helgesen og Hofstad 2012:32). Dette er også tilfellet når det gjelder samarbeid mot radikalisering. Hva som er problemet, og hva som er løsningsmulighetene, drøftes i samstyringskonstellasjoner på bakgrunn av dialog og diskusjon. Samarbeidsaktørene – kommunene, politiet og representanter for sivilsamfunnet – må altså bli enige om hvordan de skal arbeide. I slike samarbeidskonstellasjoner er det få som har styringsmyndighet over andre, noe som betyr at slike samarbeid må bygge på gjensidig avhengighet, anerkjennelse av de andre og tillit. Maktbalansen i slike konstellasjoner kan trekkes mellom de som sitter på definisjonsmakten, på ressursene og virkemidlene, og de som sitter på relasjoner til og kunnskap om dem og det som skal forebygges. I denne rapporten vil de samarbeidsformene som forekommer, bli analysert ut fra et samstyringsperspektiv.

Innovative løsninger

Det er stilt spørsmål ved om forebygging av *voldelig ekstremisme* kan legges inn i det alminnelige kriminalitetsforebyggende arbeidet, eller om det kreves ny politikk, nye virkemidler, nye samarbeidsaktører eller nye arbeidsmåter. Offentlig innovasjon betyr ikke nødvendigvis at kommunene utvikler politikk som er ny i ordets strengeste forstand. Innovasjon kan også handle om at et problem får ny eller ekstra oppmerksomhet og blir satt på dagsordenen, det kan handle om at politiske løsninger spres og tilpasses nye steder og kontekster, og det kan handle om læring.

Innovasjon knyttet til ny politisk oppmerksomhet om et fenomen behøver som nevnt ikke være «noe nytt», men det kan defineres som programmer eller politikk som er ny(e) for de *myndighetene* som tar dem i bruk, uavhengig av om andre har brukt de samme virkemidlene tidligere. Ny politikk i for eksempel en kommune kan utvikles ut fra kunnskap om politikk andre steder. Den kreative prosessen handler om å oversette, tilpasse og plukke fra andres erfaringer, til egne utfordringer og egen opplevelse av mulig handlingsrom.

Innovasjon krever kapasitet til å gjøre ting på andre måter, initiere nye samarbeid m.m. En rekke faktorer er tidligere identifisert som vesentlige for å lykkes med innovasjon (Berry & Berry 1990, 2014). Det handler bl.a. om motivasjon og problemforståelse. Ressurser og barrierer er andre faktorer som kan fremme eller hindre enhetens eller samarbeidskonstellasjonens evne til innovasjon. En annen faktor som kan bidra til å fremme eller hindre innovasjon knyttet til forebygging av voldelig ekstremisme, er hvorvidt det man ønsker å oppnå og få til, spiller på lag med eller kommer i konflikt med andre tilgrensende politikkområder.

Innovasjon krever en viss kapasitet til å gjøre ting på andre måter enn før. Kompetanseheving og læring kan bidra til å styrke de ansattes kapasitet til bedre å håndtere komplekse problemer. Nye samarbeidsmåter og relasjoner kan også handle om innovasjon og går inn under kategorien *systemisk innovasjon*. Systemisk innovasjon kan fremmes når flere aktører er avhengige av hverandre for å redusere eller løse et problem.

I denne rapporten er vi opptatt av å se på kommunenes rolle i forebygging av voldelig ekstremisme. I dette inngår *hva*

kommunene gjør, *hvem* de samarbeider med, og *hvordan* samarbeidet foregår. Fokuset på innovasjon er relevant fordi kommunene hovedsakelig har måttet løse utfordringene knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme blant egne innbyggere innenfor de ordinære kommunale rammene. Innovasjonsblikket er knyttet til kommunenes ståsted – fortsetter de i samme spor som før, eller har oppmerksomheten og problemene knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme ført til at kommunene bruker gamle virkemidler på nye måter eller blir drevet til å finne fram til mer effektive arbeids- og samarbeidsmåter?

4 Voldelig ekstremisme og kommunene

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi beskrive hvordan kommunene tilnærmer seg oppgaven med å forebygge voldelig ekstremisme. Vi vil først presentere hva kommunene oppfatter er hovedproblemet med å forebygge voldelig ekstremisme. Deretter kommer vi inn på hva kommunene, og de enkelte virksomhetene, oppfatter er deres rolle i arbeidet. Videre vil vi beskrive hva de ansatte oppfatter er forklaringene på radikalisering og voldelig ekstremisme. Deres oppfatninger om hva årsakene er, forteller også noe om hva de tenker kan bidra til å forebygge dette. Til slutt presenterer vi hva representanter fra kommunene, politiet og sivilsamfunnet oppfatter er særlig utfordrende med å forebygge voldelig ekstremisme.

4.2 Hva oppfattes som hovedproblemet for kommunen?

Hva som defineres som et problem, og hvem som definerer noe som et problem, har betydning for hvordan det blir grepet fatt i (Kingdon 2014). Det er ikke nødvendigvis slik at det som staten definerer som et problem, blir opplevd som et problem for og i kommunene. Det er heller ikke nødvendigvis slik at det som blir oppfattet som et problem ute i de kommunale tjenestene, blir ansett som et problem sentralt i kommunen. Men når noe erkjennes som et problem og kommer på dagsordenen, forventes

det at problemet gripes fatt i, og at man leter etter løsninger for å redusere problemet.

Tilknytning til ekstremisme og terrororganisasjoner er og har vært en oppgave for politiet og PST. Med den nye situasjonen i Norge og Europa har man derimot satt spørsmålsteget ved om dette er tilstrekkelig. Staten har invitert kommunene med i forebyggingsarbeidet.

Kommunerepresentanter på utviklingsverkstedene trakk fram flere problemer knyttet til forebygging av voldelig ekstremisme fra et kommunalt ståsted, men det er særlig tre svar vi vil trekke fram her innledningsvis.

- Vet ikke om det bor personer i kommunen som er på vei inn i en radikaliseringsprosess. De visste ikke om problemet var stort, lite eller fraværende i egen kommune. Til dette problemet knyttet de to andre problemer.
- Mangel på kunnskap til å identifisere personer i risikosonen tidlig, slik at de kunne sette inn de rette tiltakene.
- Mangel på fenomenkunnskap, og da særlig om islamsk ekstremisme. I tillegg til mangel på kunnskap om religion, især islam, og den flerkulturelle virkeligheten i kommunen.

Kommunerepresentantene oppfatter altså at et av hovedproblemene rett og slett er å kunne oppdage og bli klar over hvilke personer som bør gripes tak i for å forhindre en negativ utvikling av ekstremistiske holdninger og villighet til å bruke vold.

Blant kommunerepresentantene var det bred enighet om at kommunen kan være med på å forebygge voldelig ekstremisme, og at kommunen har et ansvar også for å forebygge denne typen problemer. Nå vil vi se nærmere på hva kommunerepresentantene ser som kommunenes oppgaver.

4.3 Hvorfor en kommunal oppgave?

For å forstå hva som er kommunenes rolle i forebygging av voldelig ekstremisme, bør man se på hva som er kommunenes rolle mer generelt. Det er vanlig å gi kommunene fire roller: ivareta demokratiske funksjoner, yte tjenester til innbyggerne, være

myndighetsutøvere og ta hånd om planleggings- og utviklingsoppgaver (Engelsrud, Jahren og Sletnes 2014). Det er særlig kommunens rolle med å ivareta og fremme demokratiet og yte tjenester som blir sentrale i det forebyggende arbeidet. Innenfor disse rollene har kommunene mange oppgaver. Blant annet ansvar for sentrale velferdstjenester som grunnskoler, helse- og omsorgstjenester, sosiale tjenester og integrering av flyktninger. For å forhindre radikalisering og voldelig ekstremisme på lang sikt vil kommunens oppgaver innen planlegging og utvikling også være viktige.

På utviklingsverkstedene og i intervjuer trakk kommunerepresentanter fra ulike kommunale virksomheter også fram disse formelle rollene til kommunene som viktige når man skal peke på oppgavene til kommunen i forebygging av voldelig ekstremisme. De fremhevet særlig kommunens mulighet og plikt til å gi alle innbyggere som har rett til det, ulike typer *sosiale tjenester*. Kommuner besitter dermed mange *relevante virkemidler*, som helse og sosial tjenester, bolig, arbeid og utdanning. Dette er virkemidler som er relevante både for å forebygge i en tidlig fase, men også overfor personer det er knyttet konkret bekymring til for radikalisering, eller som er eller har vært tilknyttet ekstreme miljøer.

Kommunerepresentantene trakk også fram mange andre grunner til at forebygging av ekstremisme er en oppgave for kommunen.

Generell forebygging ansees som viktig i forebygging av voldelig ekstremisme, og *generell forebygging* er en sentral oppgave for kommunen.

Kommunen skal bidra til at *alle* innbyggerne i kommunen skal være inkludert og ha utviklingsmuligheter. De skal tenke på *hele* mennesket, hele familier og hele lokalsamfunnet. Og de har ansvar for å bidra til å skape gode lokalsamfunn hvor folk føler seg trygge og inkludert.

Dessuten vektla ansatte i kommunene et viktig poeng med å fremheve at virkemidlene og løsningene i universell, selektiv og indikativ forebygging i stor grad ligger lokalt. Blant annet er kommunenes førstelinjetjenester tette på innbyggerne, kjenner de lokale forholdene best og har gode forutsetninger for å fange opp bekymringer så fremt *de har kompetanse til å identifisere personer i*

faresonen. I tillegg skal personene man har konkret bekymring til, inkluderes i det lokale miljøet, og det gjør at *løsningene må finnes lokalt*.

Samtidig kreves det ofte at man involverer mange instanser, og *koordinering* av instanser er ofte en kommunal oppgave. Kort sagt har kommunen nærhet både til personene det gjelder, samarbeidspartnerne, og de kan sitte på virkemidlene.

Svarene viser at kommunene selv vurderer at de kan bidra i det forebyggende arbeidet på mange måter. Både i arbeidet for å forhindre radikalisering, men også med å få folk ut av ekstremistiske miljøer. På denne måten tar kommunene medansvar og definerer seg selv inn i det forebyggende arbeidet.

Ansatte i lokalt politi og PST fremhevet mange av de samme begrunnelsene for hvorfor dette er en oppgave for kommunen. Særlig pekte de på kommunens generelle forebygging og tidlige innsats, mulighet for å identifisere risikopersoner, og ikke minst at kommuner har virkemidler som er relevante overfor denne problematikken, og som politiet og PST mangler. En PST-informant uttrykte det slik:

Vi har ikke så mye å tilby av hjelp. Virkemidlene, og det som skal til for å bygge opp en person, sitter kommunen og resten av samfunnsstrukturen på.

PST oppfatter at de også kan bidra med å skape endringer overfor enkeltpersoner, men at kommuner besitter mange viktige virkemidler. Både kommunene, politiet og PST oppfatter at kommunene har en sentral oppgave i det forebyggende arbeidet, både i forkant av at personer radikaliseres og i avradikalisering. At alle disse aktørene har en slik oppfatning, vil også gi kommunene en langt mer sentral oppgave, enn hvis politiet og PST ikke hadde ansett kommunene og deres virkemidler som relevante.

Er tematikken forankret i kommunene?

For at sektorer og enheter i kommunen skal være motivert til å bruke tid og energi på et nytt problem i en allerede travel hverdag

må dette forankres både blant politikere og ansatte. På utviklingsverkstedet kom det fram ulike synspunkter på hvordan denne tematikken alt er forankret i egen kommune. Noen hevdet at radikaliserings og ekstremisme får for mye oppmerksomhet i egen kommune og går på bekostning av andre viktige områder. Andre hadde motsatt erfaring, de savnet en engasjert politisk og administrativ ledelse. En slik forankring kan gi viktig legitimitet og støtte i ansattes og enheters daglige arbeid med å finne gode tilnærminger til hvordan de bedre kan hankses med denne problematikken.

I våre fem casekommuner var denne tematikken vel forankret i kommunene, og den fikk betydelig oppmerksomhet. Hvilke utfordringer man har lokalt, og hvordan det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme best kan utøves i kommunen, var i liten grad et spørsmål på den kommunalpolitiske dagsordenen. I Kristiansand var det imidlertid formannskapet i kommunen som ba om at en handlingsplan skulle utarbeides. Ordførerne deltar imidlertid i politirådene, som er et fellesråd for politi- og kommuneledelsen, hvor det kommunale arbeidet forankres.

4.4 Kommunenes tilnærming

Når kommuner får nye arbeidsoppgaver, reiser det seg et spørsmål om de kan inkludere de nye oppgavene i det eksisterende arbeidet, eller om de må ansette nye medarbeidere, utvikle nye arbeidsoppgaver, nye arbeidsmåter eller nye samarbeidsformer.

Kommunenes tilnærming har vært å inkludere disse nye oppgavene med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i det eksisterende arbeidet i kommunene. Dette arbeidet skal inngå i sektorenes og enhetenes ordinære arbeid, og de allerede eksisterende virkemidlene og strukturene skal benyttes. Norske kommuner har generelt et stort virkemiddelapparat og et godt utviklet kriminalitetsforebyggende arbeid. Dette kan de nyttiggjøre seg av når de knytter forebygging av voldelig ekstremisme til det ordinære arbeidet og de ordinære strukturene. De kan for eksempel benytte de eksisterende lokale samvirkemodellene for kriminalitetsforebygging. Disse beskrives nærmere i kapittel 5. Kommuneledelsene i casekommunene var tydelige på at de ønsket

å forhindre at arbeidet på dette feltet skulle bli et prosjekt på siden av ordinært arbeid. Hensikten var å sikre at kompetansen ble tilført det ordinære systemet. Tilnærmingen med å knytte det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme til det allerede eksisterende arbeidet lokalt er også i tråd med regjeringens intensjoner (Justis- og beredskapsdepartementet 2014).

4.4.1 Kommunale virksomheters møte med feltet

De kommunalt ansatte mener at kommunen som helhet har mange oppgaver som gjør den aktuell i det forebyggende arbeidet. Kommunen består av mange ulike virksomheter, deriblant NAV, barnevern, skole samt helse og omsorg. De ulike virksomhetene oppfattet at hva de kan bidra med inn i forebygging av ekstremisme, henger tett sammen med hva virksomhetens opprinnelig formål og oppgaver er.

NAV anså at deres viktigste bidrag er å få folk i arbeid, hjelpe til med økonomi og gi råd og veiledning. De fremhevet særlig introduksjonsprogrammet for innvandrere, som NAV har ansvaret for i casekommunene, som en mulighet til å skape sosial inkludering gjennom deltakelse i samfunnet. Informanter påpekte også at NAVs rolle og ansvar reguleres av lovene. NAVs ansvar omfatter de personene som har rett til ytelsene og tjenestene NAV har ansvaret for.

Blant skolene ble det trukket fram skolenes samfunnsoppdrag med å utvikle elever som opparbeider seg både kunnskap og holdninger som gjør at de kan mestre livet sitt i fremtiden både innenfor arbeidslivet og i det sosiale felleskapet. Skolene har også en mulighet for samarbeid med foreldrene som kan være veldig verdifullt for å styrke elevenes utvikling.

Barnevernet skal sikre gode oppvekstsvilkår for barn og unge som lever under forhold som kan skade deres utvikling. Det ble trukket fram at når man sikrer disse barna gode oppvekstsvilkår, kan man også forhindre at det oppstår ekstremistiske verdier og villighet til å bruke vold for å nå politiske og religiøse mål. Informanter innenfor psykisk helse trakk fram deres primæroppgave med å gi psykisk helsehjelp som deres viktigste oppgave også på dette feltet.

Hver enkelt virksomhet pekte på sin primæroppgave og sitt formål som det viktigste bidraget inn i arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme. I tillegg fremhevet alle mulighetene til å identifisere personer i risikosonen. Det var imidlertid noe ulikt mellom virksomhetene i hvilken grad de opplevde at de har muligheter til å kunne oppdage personer i risikosonen. Dette vil vi komme tilbake til i kapitlet om håndtering av enkeltsaker (kapitel 8).

Ulikt fokus i virksomhetene

Selv om alle virksomhetene mente at de har en rolle i forebygging av voldelig ekstremisme, er det forskjeller i hvordan virksomhetene opplever sin egen rolle og vurderer andres. I casekommunene ble NAV, skole og barnevern ansett som viktigere enn helse- og omsorgstjenestene. Det kan ha sammenheng med at casekommunene har hatt relativt få konkrete saker, men har hatt større fokus på identifisering av risikopersoner hvor de andre virksomhetene blir ansett som viktigere. Spesialisthelsetjenestene ligger også utenfor kommunens ansvarsområde. Kommunene tilbyr likevel en del helsetjenester, som helsesøster i skolene og daglig oppfølging av personer med blant annet psykiske lidelser. Regjeringens handlingsplan viser imidlertid i større grad til helsesektoren enn barnevernet (Justis- og beredskapsdepartementet 2014). Både SLT-koordinatorer og lokalt politi så på barnevern som en tjeneste som i mindre grad fokuserte på dette temaet. Dette inntrykket ble også til dels bekreftet av flere barnevernstjenester.

I den nasjonale handlingsplanen står det definert hvem som har ansvar. Der står ikke vi, og det er ikke noe vi kaster oss inn i frivillig, siden vi har så mye å gjøre fra før av (Barnevernansatt).

Barnevernsinformanter forklarte dette med at barnevernet allerede er overarbeidet og har så mange andre problemområder å fokusere på. De oppfattet at hovedvekten av barna har andre utfordringer, og det blir hovedfokuset. Barnevernstjenesters involvering varierer imidlertid betydelig. Ett barnevernkontor har særlig tatt ansvar

også utover egen virksomhet for blant annet å øke kompetansen om ekstremisme.

Barnevernet har ansvaret for bolig for enslige mindreårige flyktninger, og disse boligene ble vurdert av flere i barnevernet til å være stedet hvor man må være mest oppmerksom på faren for at ungdommene kan bli radikalisert. Ansatte på boliger anså også de enslige mindreårige som sårbare, men de var mindre bekymret for dem mens de bodde i boligene siden de har så tett oppfølging av dem. Bekymringen gjaldt i større grad etter de har flyttet ut av boligene og skal etablere seg selv. Tett oppfølging i denne fasen ble fremhevet som viktig.

Et marginalt problem

Gjennomgående oppfattet disse virksomhetene ikke ekstremisme som en et av de mest sentrale problemområdene innenfor sitt ansvarsområde. Innenfor barnevernet ble for eksempel fattigdom, vold og rus løftet fram som et mye større problem og et mye større fokusområde. Ekstremisme ble ansett som et marginalt problem når man tenker omfang, men et av mange problemområdene som tjenestene må følge med på. Kun noen få av tjenestene i casekommunene har gitt temaet noe særegen oppmerksomhet, og det fremstår i hovedsak å være de tjenestene som har jobbet med konkrete saker.

Ledelsene av tjenestene så det ikke nødvendig at de ansatte skal ha noen spesial kunnskap om ekstremisme, da de fleste ansatte kanskje aldri eller svært sjelden vil komme borti denne typen saker. De ansatte trenger imidlertid noe mer kunnskap for å kunne identifisere risikokjennetegn. Ledelsene ønsket å gi de ansatte kurs i såkalt fenomenkunnskap, altså kunnskap om hva ekstremisme er, og hvilke bekymringstegn man kan se etter. Noen NAV- og barnevernkontorer, i hovedsak i kommunene hvor de har hatt flere konkrete saker, har gjort noen enkle organisatoriske grep. Det har blitt utpekt enkelte ansatte som skal ha et fagansvar for ekstremisme. Disse har eller skal tilegne seg noe ekstra kompetanse og være en ressursperson internt overfor de andre ansatte og i håndtering av enkeltsaker.

Det varierer i hvilken grad de ulike virksomhetene vurderer denne tematikken som særlig utfordrende. Enkelte virksomheter opplever at de trenger betydelig mer kunnskap, og at man må styrke

samarbeidet med andre virksomheter. Andre oppfatter i større grad at eksisterende kunnskap og samarbeid kan benyttes og er tilstrekkelig. En tendens ser ut til å være at de som har vært involvert i enkeltsaker, oftere oppfatter at de trenger betydelig mer kunnskap og bedre samarbeid for å håndtere denne typen saker, enn de som ikke har vært involvert i bekymringssaker. Har man ikke erfaring med å jobbe med denne typen saker, så vet man heller ikke hva man trenger.

Mange ansatte er engstelige, men noen vil bidra mer

Blant en del ansatte i førstelinjetjenestene skaper temaet voldelig ekstremisme frykt og engstelse. I tillegg er en del ansatte usikre på om de har tilstrekkelig kunnskap til å gå inn i enkeltsaker, og hvordan enkeltsaker bør håndteres. Dette gjør at en del ansatte kan vegre seg for å gå inn i saker og ta et saksansvar, gjerne i mer alvorlige saker. Man kan også tenke seg at engstelsen og frykten bidrar til større distanse mellom tjenesteyteren og tjenestemottakeren, og dermed får betydning for relasjonen og kontakten som er viktig innen helsetjenester og sosiale tjenester. Bildet er imidlertid ikke entydig. Noen av informantene fra førstelinjetjenestene var tydelig på at de gjerne ønsket å bli mer involvert av politiet i saker. Barnevernsansatte som har en tett relasjon og kjenner ungdommen godt, opplevde at de har mye å bidra med og ønsker å bli involvert.

De kommunale virksomhetene opplever at de har et ansvar i forebyggingen av voldelig ekstremisme, men det er altså forskjeller i hvordan ulike kommunale virksomheter og ansatte møter tematikken. Noen virksomheter og ansatte involverer seg mer enn andre. Uansett er dette en tematikk som de ansatte opplever det knyttes mange utfordringer til. Mot slutten av dette kapitlet vil vi beskrive nærmere hvilke utfordringer informantene opplever at forebygging av voldelig ekstremisme fører med seg.

4.5 Problemforståelse i kommunen

Kommuneinformantene hadde relativt felles oppfatning av hva som er årsaken til radikaliserings. Risikofaktorene for at personer skal utvikle en interesse og bli med i radikale eller ekstremistiske miljøer er de samme som for at personer skal utvikle

atferdsvansker, rus og kriminalitet og voldelig adferd. Årsakene til radikaliserings blir derfor ikke ansett å være noe helt særegent, men beslektet med årsaker til andre sosiale problemer. En barnevernsansatt oppsummerte de individuelle risikofaktorene slik:

Det handler mye om utenforskap, oppvekst med dårlig omsorg, emosjonell depresjon, erfaring med kriminalitet, ungdom som er marginalisert.

Én forklaring ble imidlertid i langt større grad vektlagt enn de andre, og for de fleste handler radikaliserings om «utenforskap».

Informantene knytter «utenforskap» til flere forhold. For det første handler det om å være utenfor viktige arenaer som arbeid og utdanning. For det andre handler det om manglende tilhørighet mer generelt. Følelsen av ikke å være inkludert og føle tilknytning til et fellesskap, til sentrale verdier og til stedet man bor. For det tredje handler det om andre marginaliserte og sårbare posisjoner, som for eksempel å være innblandet i rus og kriminalitet.

Særlig unge med innvandrerbakgrunn ble oppfattet å være i faresonen. Identitetsutfordringene de kan oppleve på grunn av sin flerkulturelle bakgrunn, ble ansett å være en vesentlig sårbarhetsfaktor.

Det ungdommer sliter mest med, er identitetskrise, og det gjelder spesielt flerkulturell ungdom. Det å bli krevd å være norsk på skolen, og hjemme krevd å tilhøre foreldrenes etniske identitet. De føler seg i et tomt rom, blir dratt begge veier og klarer ikke å danne sin egen identitet. Når vi tenker forebygging, så starter det der (Barnevernsansatt).

Denne dragingen mellom ulike forventninger og kulturer hjemme og på skolen, og vanskelighetene det gir for ungdommene særlig med å etablere en trygg og stabil egenidentitet, ble fremhevet av

flere informanter som jobber opp mot ungdom, særlig innen skole og barnevern. Disse spenningene i ungdommenes liv, mangelen på trygghet og stabilitet, og vanskeligheten med å utvikle en trygg egenidentitet gjør dem sårbare for ekstremistiske miljøer som tilbyr en tydelig identitet.

Våre informanter forstår ikke radikalisering først og fremst som et religiøst problem, men som beskrevet overfor som et sosialt problem. Religionen oppfattes imidlertid å kunne spille en rolle ved at personer i vanskelige livssituasjoner søker til religionen for å finne mening med livet, tilhørighet og identitet. Religionen brukes og fortolkes feilaktig av personer som ikke kan så mye om religion, og kan dermed virke forsterkende på personers radikaliseringsprosess.

Radikalisering knyttes i stor grad til ungdom, selv om for eksempel NAV oppfattet at unge voksne også kan være i en radikaliseringsprosess. Noen ser det også som et ungdomsopprør. Ungdommene ønsker med sine uttalelser, handlinger og symbolbruk å vise avstand, sjokkere og skape konfrontasjon med sine omgivelser.

Enkle og endimensjonale virkelighetsforståelser, og konspirasjonsteorier, ble trukket fram av flere som vesentlige faktorer for at personer utvikler ekstremistiske holdninger og ståsteder samt villighet til benytte vold.

At ekstremister kan ha vært godt integrerte og ressurssterke personer, ble i langt mindre grad løftet fram av informantene. Denne erkjennelsen var mest fremtredende hos casekommunen som hadde opplevd at en godt integrert, ressurssterk og skoleflink elev hadde deltatt og blitt drept i væpnede kamphandlinger i Syria.

Oppsummeringsvis kan vi si at den dominerende problemforståelsen blant kommuneinformantene er at ekstremisme handler om de som står utenfor, eller er på grensen til å være utenfor. Det handler om marginaliserte ungdommer, gjerne med innvandrerbakgrunn. Samtidig er det en dominerende oppfatning at årsakene til radikalisering ikke er så annerledes enn årsakene til andre sosiale problemer som rus, kriminalitet og andre atferdsvansker. Dette er med på å *normalisere* radikalisering, og gjør ikke problemstillingen til noe helt ekstraordinært.

Problemforståelse nærmest i tråd med forskning og analyser

Kommuneinformantenes forståelse av hva som kan være særlige sårbarhetsfaktorer for radikalisering, sammenfaller i stor grad med hva ulike forskning og studier peker på.

De kommuneansatte vektla særlig utenforskap som forklaring på radikalisering og voldelig ekstremisme. Forskning og ulike analyser viser også at marginaliserte livssituasjoner og svekket forankring til samfunnet kan være sentrale sårbarhetsfaktorer (Bjørge 1997, Nesser 2015, PST 2016b). PSTs (2016b) analyse av personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge, viser at før det tidspunktet PST har definert dem som radikalisert, hadde 68 prosent hatt sporadisk eller lengre perioder uten arbeid, om lag halvparten hadde ikke fullført videregående skole, og blant menn var langt over halvparten mistenkt, siktet eller dømt for lovbrudd. PST (2016b:11) skriver: «De som er i faresonen, er hovedsakelig personer som synes å ha hatt en særlig problematisk barndoms- og ungdomstid med tilpasningsproblemer, rus og kriminalitet. De fleste har lav utdanning og har derfor dårlige utsikter til å få arbeid.» Gjennomgang av forskning om psykisk helse og radikalisering viser at for solo-terrorister kan psykiske lidelser se ut til å spille en rolle, sammenlignet med terrorister som opptrer i grupper. Deltakelse i terrororganisasjoner og terrorhandlinger er det imidlertid dokumentert kan medføre til psykiske lidelser i etterkant (Grønnerød, Andersen og Hellevik 2016:43).

Bjørge (1997) og Nesser (2015) viser til at ikke alle har hatt en vanskelig bakgrunn, men heller er ressurssterke og kunnskapsrike personer. Disse kan være gode på å bygge kontakter, nettverk og rekruttere andre. Hvem man kjenner, og hvilke nettverk man har, løftes fram av andre som særlig viktig for å forstå rekrutteringsprosesser (Hegghammar 2014, Dalgaard-Nielsen 2010, Sageman 2004, 2008). Vestel (2016) viser at radikaliseringsprosesser også må forstås i en storpolitisk kontekst hvor internasjonal politikk og hendelser skaper følelser av urettferdighet, sinne og hat. Dette kan gi grobunn for at ekstremistiske holdninger og verdier vokser.

Faktorene vi har nevnt her, er kun noen av forholdene som kan ha betydning. En av de mer etablerte kunnskapene innenfor radikalisering og voldelig ekstremisme er at det er mange ulike faktorer som kan medvirke til at personer trekkes mot

ekstremistiske miljøer og handlinger, og at årsakene befinner seg både på individ-, gruppe- og samfunnsnivå (Schmid 2013, Bjørge 2015, Grønnerød, Andersen og Hellevik 2016). Siden årsakene er så mangfoldige, får det også implikasjoner for det forebyggende arbeidet.

Problemforståelse og løsning

Kommuneinformantene ser på *inkludering* som den viktigste løsningen på disse utfordringene. Inkludering i form av både arbeid eller utdanning, og i sosiale felleskap. Som vi har beskrevet overfor, oppfatter kommunene, og de enkelte kommunale virksomhetene, at deres viktigste bidrag i forebyggingen av voldelig ekstremisme nettopp er sosial inkludering av innbyggerne gjennom deltakelse i samfunnet. De ønsker å tilrettelegge for arbeid og utdanning, og bidra til utvikling av individers kunnskaper og holdninger slik at de kan fungerer godt i sosiale felleskap.

Vi ser dermed en tydelig sammenheng mellom hva kommunene oppfatter bidrar til radikalisering, hva de oppfatter skal til for å forebygge ekstremisme, og hva de selv oppfatter at de kan bidra med for å forebygge dette problemet. «Utenforskap» og marginalisering blir best møtt med inkludering, og kommunene sitter på viktige virkemidler for å få til inkludering lokalt.

Fangen og Kolås (2016) har studert debatter i media, policy dokumenter og stortingsdiskusjoner av hvordan «Syriaferere» bør forstås og hvilke tiltak som bør iverksettes. De hevder at det eksisterer to rådende perspektiver på «Syriaferere» i dag. Det ene vektlegger at personene frivillig står utenfor storsamfunnet og er forskjellige fra majoriteten av nordmenn. Det andre forståelsen er at «Syriaferere» er marginaliserte og ekskluderte personer. Fangen og Kolås hevder at disse forståelsene påvirker hva som oppfattes som nødvendige tilnærminger. Hvor det første perspektivet fremmer straffeforfølgelse som virkemiddel, mens det andre perspektivet ser hjelp og reintegrering som de viktigste virkemidlene.

Oppfatningene vi har beskrevet blant informanter er ikke avgrenset til «Syriaferere» slik Fangen og Kolås (2016) sin beskrivelse er. Likevel er det relevant å sammenlikne de rådende oppfatningene Fangen og Kolås identifiserer, og de rådende oppfatningene blant informantene vi har snakket med i

kommunen, politi og sivilsamfunnet. Oppfatningene blant våre informanter ligger altså tett på det andre rådende perspektivet. Fangen og Kolås har identifisert om å forstå utenforskap og marginalisering som viktige årsaksfaktorer og reintegrering til samfunnet som sentralt virkemiddel.

Vi vil gå videre til å se på hva som er forskjellene mellom rollen til kommunene og politiet, som er en annen viktig offentlig aktør på dette feltet.

4.6 Ulike roller til kommune og politi

Felles for de sentrale velferdstjenestene som kommunene har ansvaret for, og som er beskrevet ovenfor, er at formålet er å bidra til en positiv utvikling for personen velferdstjenestene rettes inn mot, og fremme sosial inkludering og deltakelse i felleskapet. Politiets oppgaver skiller seg tydelig fra kommunenes oppgaver. Politiet skal: «gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig» (Politi-loven 1995, §1). Mens politiets hovedoppgaver er å fremme samfunnets sikkerhet og trygghet, er kommunenes oppgave å fremme god utvikling for det enkelte individ og sosial inkludering.

De ulike mandatene og formålene gir i utgangspunktet kommunene og politiet ulike måter å jobbe forebyggende på. Forebygging og intervensjon er for kommunene å gi tilbud om støtte og muligheter for selvutvikling for innbyggerne. Kommunenes inngripen er bygd opp rundt hjelp og omsorg. For politiet vil avskrekkelse, sanksjoner og straff være sentrale måter å jobbe forebyggende på.

Ut fra formålene kan man grovt sett si at kommunene bidrar med det vi tidligere har beskrevet som sosialiseringforebyggende tiltak, og til dels struktur- og miljøforebyggende tiltak. Politiet bidrar på sin side grovt sett med kontrollforebyggende tiltak.

Kommunen, blant annet barnevernet, er imidlertid også utøver av kontroll og besitter kontrollende virkemidler. Politiet gjør også mye holdningsskapende arbeid og har fokus på individuell støtte og utvikling gjennom blant annet bekymringssamtalen, i tillegg til å

skape trygghet i lokalsamfunnet. Både kommune og politi gjør dermed forebyggende arbeid innenfor sosialisering og kontroll, men hovedvekten av deres arbeid og tilnærming kan plasseres innenfor den ene idealtypen.

4.7 Hva er utfordringene lokalt

Lokalt har temaet voldelig ekstremisme skapt mye usikkerhet, og mange informanter opplever ulike utfordringer knyttet til dette feltet. Særlig den religiøse ekstremismen oppleves som noe nytt. Utfordringene med å forebygge ekstremisme kan være knyttet til mange ulike forhold. Hva som oppfattes som utfordrende, vil blant annet også avhenge av hvor i kommunen, politiet eller andre organisasjoner man jobber, og hva slags ansvarsområde man har, og hvilke erfaringer og kompetanse man besitter. Her vil vi gi en mer overordnet fremstilling av utfordringer som oppleves i kommuner, politi og sivilsamfunnsorganisasjoner.

I regjeringens handlingsplan (Justis- og beredskapsdepartementet 2014) nevnes særlig tre utfordringer. For det første internett og sosiale medier som en virtuell radikaliseringsarena. For det andre at internasjonale forhold har stor betydning og påvirker trusselsituasjonen nasjonalt og lokalt. For det tredje faren for økt polarisering mellom ulike grupperinger lokalt og nasjonalt.

Blant de lokale aktørene vi har intervjuet, var det også en gjennomgående oppfatning at rekrutteringen i stor grad skjer gjennom internett og sosiale medier. Dette er en vesentlig utfordring, både med tanke på å identifisere hvem som søker mot denne typen ekstremistiske retninger, og å komme i inngripen med dem som ønsker å spre ekstremistisk budskap. Langt færre, men likevel en god del av de lokale aktørene og særlig personer i nøkkelposisjoner, vektla den internasjonale dimensjonen ved voldelig ekstremisme. De som var opptatt av dette, var særlig opptatt av hvordan internasjonale forhold, deriblant politiske forhold eller militære intervensjoner, kan ha betydning for rekrutteringen lokalt. De gav i liten grad uttrykk for frykt for at det skal begås voldelig ekstremisme i lokalmiljøet. Både disse internasjonale forholdene og bruk av internett og sosiale medier er forhold som lokale aktører i mindre grad kan påvirke direkte. Dette er utfordringer som ikke kan løses lokalt. Det kan også være

årsaken til at de lokale aktørene i mindre grad fremhevet disse forholdene som de største utfordringene.

Det var få av de kommunale informantene som fremhevet polarisering blant ekstremistiske grupperinger som en særlig utfordring. Dette var en type utfordring politiinformantene i større grad løftet frem. Byene denne studien omhandler, hadde i liten grad opplevd en slik polarisering mellom ulike ekstremistiske grupperinger i forkant av perioden vi gjennomførte intervjuene. De hadde ikke nylig denne typen erfaring. Vi vet imidlertid fra tidligere at ekstremistiske miljøer kan blomstre opp som en reaksjon på andre ekstremistiske miljøer.

Utfordringene som er særlig fremhevet i handlingsplanen, var også forhold som ble oppfattet som en utfordring blant de lokale aktørene. De lokale aktørene fremhevet i vel så stor grad andre utfordringer for det lokale forebyggingsarbeidet. Vi vil i det videre beskrive nærmere andre utfordringer som lokale aktører trakk fram i det lokale arbeidet.

Ulike former for ekstremisme gir ulike utfordringer

De ekstremistiske miljøene er forskjellige på flere måter, og dette har betydning for det forebyggende arbeidet lokalt. Særlig politiinformantene var opptatt av det noe ulike utfordringsbildet de ulike typer ekstremisme gir lokalt. Høyre-radikale miljøer har historisk sett ønsket å vise seg fram og har profilert sitt syn i offentligheten gjennom blant annet tung symbolbruk og demonstrasjoner. De har ønsket å gjøre seg synlig i bybildet, og sammenstøtene med de venstreradikale har resultert i gatekamper og en del ordensforstyrrelser. I Norge har ekstreme islamistiske miljøer og enkeltpersoner i hovedsak vært mer diskrete og holdt en lav profil, med noen unntak slik som Profetens Ummah i Oslo. Fram til nå har ekstreme islamistiske grupperinger i liten grad preget bybildet eller det offentlige rom i norske byer og kommuner. En større utfordring med islamsk ekstremisme er rekrutteringen til ISIL og frykten for terrorangrep i Norge eller andre europeiske land.⁷ Utfordringsbildet har dermed fram til nå vært noe ulikt for høyreekstremisme og islamsk ekstremisme.

⁷ Det har også vært rekruttering til deltakelse i kamphandlinger i utlandet i det høyreekstremistiske miljøet, blant annet til Ukraina. Men det hevdes at denne

Den mer skjulte og tilbaketrukne tilnærmingen særlig innen ekstreme islamistiske grupperinger gjør det langt vanskeligere for offentlige virksomheter å oppdage personer i risikozonen. Siden internett og sosiale medier brukes som arena for rekruttering, nettverksbygging og kommunikasjon, blir det også mer utfordrende for hjelpe- og kontrollapparatet å identifisere personer som er på vei inn i, eller allerede er tilknyttet, ekstreme miljøer. Det vil ofte være enda vanskeligere å oppdage enkeltstående personer som utvikler en vilje til å begå vold for å nå sine politiske, ideologiske eller religiøse mål.

En annen forskjell som ble fremhevet mellom høyreekstremisme og ekstrem islamisme, er hvor rask prosessen til å gå inn i ekstreme islamistiske miljøer kan være. En PST informant beskrev forskjellene slik:

Radikalisering knyttet til ekstrem islamisme kan gå veldig fort, mens det å gå inn i et nynazistisk miljø var en lengre kultiveringsperiode. Man var i randsonen. Fikk noen venner. Det tok litt tid. Her kan man sitte hjemme på et gutterom, og så kan det skje i løpet av to uker. Så er du overbevist om at dette er riktig.

Den raske rekrutteringen PST beskriver, gjør det vanskelig både å identifisere, men også å rekke å iverksette tilstrekkelige tiltak for både kommunen og politiet.

Ansatte både i kommune og politi uttrykker sterk bekymring for at når personer knytter seg til ekstremistiske miljøer, kan det ha en mulig smitteeffekt overfor venner og familie. Dette gjør at det forebyggende fokuset ikke kun kan være på personene som har ekstremistisk ståsted, eller er på vei til å få det. Forebyggingen må også rettes mot deres venner og familie.

De enkelte formene for ekstremisme oppfattes ofte å ha ulik opprinnelse, målsetning og historikk. Dette påvirker også det forebyggende arbeidet. Høyre- og venstreekstremisme knyttes ofte

type rekruttering har vært mindre fremtredende i det høyreekstreme miljøet enn i det ekstreme islamistiske miljøet.

til politikk. Islamsk ekstremisme relateres derimot ofte til religion, historie og geopolitiske spørsmål. De forebyggende aktørene føler derfor at det er mer komplekst og vanskelig å jobbe med islamsk ekstremisme. Flere informanter fra kommunene bekreftet at de opplever islamsk ekstremisme som vanskeligere å forebygge blant annet på grunn av det religiøse og kulturelle aspektet som fremstår som ukjent. Blant etnisk norske er det imidlertid mer kjent hvilken høyreekstrem atferd som ikke tolereres. Det kan gi seg utslag i at mobiliseringen i lokalsamfunnet for å bekjempe høyreekstreme krefter kan skje raskere og være sterkere, for eksempel med demonstrasjonstog i gatene og nyhetsoppslag i mediene. Det ser altså ut som den kulturelle og historiske arven de forebyggende aktørene bærer med seg, og som finnes i lokalmiljøet, har vesentlig betydning for det forebyggende arbeidet.

Hvilke prioriteringer, fokus og beredskap trengs lokalt?

Det kan være svært vanskelig å oppdage personer, grupper og miljøer med, eller som er på vei til å få, ekstremistiske ståsteder og potensiale til å begå voldelig ekstremisme. For politi og kommune er det vanskelig å ha oversikt og kunnskap om hvilke utfordringer som finnes lokalt knyttet til ulike former for ekstremisme. Det gjør det utfordrende å vite hvilke prioriteringer, ressurser, og beredskap som trengs. Hvor mye ressurser skal man bruke i kommunen for å forebygge problemstillinger man ikke vet dimensjonen av? Det kan jo samtidig få svært alvorlig konsekvenser hvis man ikke klarer å forebygge, så dette skaper dilemmaer lokalt.

Enkelte SLT-koordinatorer, som har fått i oppgave å drive fram arbeidet i kommunen, beskrev at det var vanskelig å få enkelte virksomheter i kommunen til å prioritere forebygging av ekstremisme. Disse virksomhetene opplevde at de har andre utfordringer som er mer sentrale og trenger mer fokus enn ekstremisme. En del informanter fra ulike virksomheter pekte på hvordan voldelig ekstremisme blir *nok* et tema som skal prioriteres blant alle andre temaer. Enkelte deltakere på utviklingsverkstedet hevdet imidlertid at utfordringen er at dette temaet får altfor mye oppmerksomhet, og som en deltaker på utviklingsverkstedet sa: «jo mer fokus på radikalisering, jo flere blir radikalisert».

Forsterket utenforskap?

Enkelte informanter, særlig i Oslo, påpekte at de er skeptiske til det store fokuset som har vært på islamsk ekstremisme de siste årene, da de fleste attentater i Norge historisk sett er fra grupper eller enkeltpersoner tilknyttet høyreekstremistiske miljøer. Fokuset på ekstrem islamisme må ikke gå på bekostning av oppmerksomheten på høyreekstreme miljøer. En annen utfordring med at fokuset nesten utelukkende er på ekstrem islamisme, er at det kan medføre forsterket opplevelse av utenforskap i enkelte miljøer, noe som kan bidra til en radikaliseringsprosess som kan lede til voldelig ekstremisme.

Flere målgrupper

Potensielt kan det vokse fram flere ekstremistiske miljøer lokalt. Det innebærer at det forebyggende arbeidet må rettes inn mot forskjellige ekstremistiske miljøer, hvert med sine spesielle utfordringer. Det er et stort aldersspenn blant personene som kommune og politi har vært bekymret for. Det forebyggende arbeidet må dermed rettes mot ulike aldersgrupper og forskjellige miljøer. Samtidig må særlig kommunene tenke både langsiktig forebygging ved å bygge trygge og gode oppvekstvilkår, samtidig som de skal identifisere og håndtere konkrete enkeltsaker. Til sammen gjør dette at målgruppa for det forebyggende arbeidet er omfattende. Det gjør også at mange kommunale instanser må involveres i det forebyggende arbeidet. Særlig utfordrende oppfattes det å kunne identifisere personer som er voksne, da de ofte har mindre kontakt med kommunale eller statlige institusjoner.

For kommunene er det også et spørsmål hvilken kommunal virksomhet som skal følge opp dem som er over myndighetsalder. Det er også et spørsmål om hvilke virkemidler kommunen har overfor denne gruppa. Informanter fra undervisningssektoren løftet fram overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole, og frafall i videregående skole, som særlig sårbare faser. Å stå utenfor utdanning og arbeid ble oppfattet som en risikofaktor for radikalisering.

Hva som skal forebygges, oppfattes å være mangfoldig. Spennet går fra krenkelser i skolegården til alvorlig terror. For å fange et så bredt spekter av mulig forebygging, kreves det fokus og

oppmerksomhet på mange nivåer og steder, og det kreves koordinering.

Opplevd mangel på kompetanse, og vanskeligheter med å nå alle med egnet informasjon

Deltakerne på utviklingsverkstedene trakk fram mangel på kompetanse og kunnskap om radikaliserings og voldelig ekstremisme blant kommunalt ansatte som en vesentlig utfordring. Det gjelder særlig kompetanse om islamsk ekstremisme, som oppfattes som en ny problemstilling. Kommunene har derfor satset på kompetansebygging av de ansatte. En utfordring med kompetansebyggingen er å nå ut med kunnskap til alle relevante ansatte i førstelinjetjenestene. Det er førstelinjen som møter innbyggerne og som kan oppdage eller være i posisjon til å sette inn relevante tiltak. Kommunene anser mange virksomheter som relevante, og i hver virksomhet vil det være svært mange av de ansatte som burde få økt kunnskap om feltet. Det kan være hver lærer i skolen eller hver saksbehandler i NAV. Slik sett blir arbeidet med å nå ut med tilstrekkelig kunnskapsoppbygging til alle relevante ansatte en utfordring.

I tillegg ønsker kommune og politi å formidle noe informasjon til alle i lokalsamfunnet om mulige faresignal, hvem de skal kontakte ved bekymring etc. Utfordringen blir dermed å nå ut til alle beboerne i kommunen med tilpasset informasjon. En av radikaliseringskoordinatorene i politiet påpekte at det er viktig at kunnskapen som gis til ansatte i kommunen og lokalsamfunnet for øvrig, både skal motvirke ubegrunnet frykt og bidra til at man blir oppmerksom på faresignaler. Det reiser spørsmål om hvordan man forholder seg til at naboen endrer klesdrakt, får skjegg og går i moskeen.

Koordinering og samordning mellom aktører med ulikt ståsted

Ifølge informantene kan forebygging av ekstremisme lettes ved at man involverer og koordinerer aktører fra kommune, politiet, PST og sivile organisasjoner. Koordinering, samordning og etablering av et godt samarbeid mellom disse aktørene ble sett på som svært viktig, men også utfordrende. Noen steder har det vært utfordrende å få til en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene, noe som har ført til uklare samhandlingslinjer særlig

mellom kommune, politi og PST. Utfordringene er blant annet knyttet til at aktørene inngår i forskjellige systemer, på forskjellige nivåer og med forskjellige myndighetslinjer, åpenhetskulturer og styringssystemer. Politiet vil være preget av regelstyring, en hierarkisk ansvarsmodell og begrenset åpenhetskultur. Dette siste gjelder især for PST. NAV vil også være relativt målstyrt, mens SLT-koordinatorerne og de som jobber med forebygging i kommunene, kan være langt mer målstyrt og langt mer åpne og dialogorientert. Dette har gjort samarbeidet og håndteringen av enkeltsaker utfordrende. Taushetsplikt blir også av mange trukket fram som utfordrende for samarbeidet. Taushetsplikten kan begrense, eller forsinke, informasjonsflyten mellom aktørene.

På utviklingsverkstedene ble det påpekt at utfordringen ikke nødvendigvis er samordningen, men å utføre eventuelle tiltak og initiativ overfor enkeltpersoner eller miljø. Det er mange «tenkere», men få «utførere» i feltet.

Vanskelig å komme i dialog

Både informanter fra politiet og kommunene som har opplevd konkrete enkeltsaker, opplevde at det var vanskelig å komme i posisjon og dialog med personene man var bekymret for. Dette gjaldt særlig saker hvor bekymringen var stor og knyttet til islamsk ekstremisme. I mange tilfeller ønsker ikke personene man forsøker å nå, verken kontakt med det kommunale tjenesteapparatet eller politiet. En klar utfordring er dermed hva man gjør når personen ikke ønsker kontakt?

Kommunene opplevde denne utfordringen ikke bare overfor dem man var bekymret for, men også deres familie og venner. Heller ikke disse ønsker å ha noe kontakt, hjelp eller støtte fra kommunen. Kommunene har behov for kontakt for å komme i posisjon til å kunne hjelpe og sette inn målrettede tiltak som passer for dem det gjelder. Familier kan kjenne på skam og isolere seg, og slik sett miste den naturlige sosiale støtten blant venner og lokalmiljø. Tilbaketrekkingen og isoleringen kan medføre at de støter seg selv ut, slik at situasjonen for dem blir ytterligere forverret.

Bidrar til lokal frykt

Voldelig ekstremisme er et tema som skaper frykt blant en del ansatte i kommunen og i lokalsamfunnet. Det utfordrer de ansattes

arbeidshverdag og deres arbeid på feltet. En SLT-koordinator hevdet at hjelperne er den største utfordringen. Temaet skaper angst og usikkerhet, og de ansatte glemmer eller undervurderer at de kan mye som er svært relevant for denne typen saker. Man føler at man har for lite kunnskap og blir usikker på hvordan saker skal håndteres. Generelt er det relativt få saker i hver kommune. De fleste ansatte i de enkelte virksomhetene vil sjelden komme i kontakt med denne typen problemstillinger. Det gjør også at man får liten erfaring med å håndtere denne typen saker. Dette skaper utfordringer med å trygge ansatte i deres rolle, og hvordan man lokalt bør organisere arbeidet med enkeltsaker.

Konservative innvandremiljøer fremmer ekstremisme?

Flere ansatte som har jobbet tett på innvandremiljøene, var bekymret for konservative holdninger i enkelte innvandremiljøer. Særlig ansatte i barnevernet var bekymret for unge norsk-somaliske gutter som blir sendt til kostskoler i Somalia. Flere ungdommer har fortalt at de har blitt utsatt for grov vold og inngripende sosial kontroll. Ungdommene blir også drillet på hvordan de skal leve «riktig», og hvordan de skal være en ekte muslim. De kjente til flere norsk-somaliske gutter som blir sendt til Somalia og oppfatter dette som svært urovekkende. De opplever samtidig at det er liten vilje hos kommunal ledelse og statlige aktører som UDI og politiet til å ta denne problemstillingen videre. Barnevernet oppfatter disse unge guttene som sårbare for å bli rekruttert til ekstremistiske miljøer.

Andre ansatte var bekymret for at en del muslimske miljøer har blitt mer konservative. For eksempel tolkes det at flere yngre jenter går med hijab som at de blir mer konservative, snarere enn at det er et identitetsuttrykk.⁸ Arbeidssøkere som kun vil jobbe i butikker som selger halalkjøtt og ikke selger alkohol, har begrensede muligheter til å få jobb og delta i kvalifiseringsprogrammer. Ifølge informantene kan det føre til marginalisering. Disse bekymringene gjaldt i større grad økt konservatisme i noen muslimske miljøer mer generelt, enn direkte bekymringer knyttet til voldelig

⁸ Jf. debatten om hipsters and mipsters.

<https://blogg.hioa.no/vitenogsnakkis/2016/06/03/hva-er-en-mipster/>.

<https://www.nrk.no/ostlandssendingen/mipster-er-det-nye-hipster--1.12974671>.

<http://www.dagsavisen.no/helg-nye-inntrykk/reportasjer/mipstere-oppror-i-sjal-1.731135>

ekstremisme. Utsagnene kan likevel tyde på at det er knyttet bekymring til at visse former for konservatisme kan gi grobunn for utvikling av voldelig ekstremisme.

4.7.1 Et mangfold av utfordringer, men også mange likheter?

Kommunene og andre lokale aktører opplever mange og forskjellige utfordringer med å forebygge ekstremisme. Utfordringene er knyttet til kjennetegn og egenskaper ved de miljøene og gruppene man ønsker å forebygge, og til hva kommunene kan gjøre. De siste årene har det vært en økning av religiøs ekstremisme i Norge, noe som har medført nye utfordringer. Samtidig opplever man betydelige utfordringer knyttet til hvordan man forebygger – både med å identifisere enkeltpersoner og miljøer, komme i dialog med disse og koordinere innsatsen av ulike aktører. I tillegg er det utfordringer knyttet til kommunen som organisasjon, blant annet å gi egnet kunnskap til de ansatte, skape trygghet blant egne ansatte, og dimensjonere den forebyggende innsatsen til utfordringene lokalt.

Flere av informantene og deltakerne på utviklingsverkstedene har pekt på særtrekk ved voldelig ekstremisme som de synes er særlig utfordrende. En av radikaliseringskoordinatorene utfordret synet på hva som er spesielt med voldelig ekstremisme i et forebyggingsøyemed. Han hevdet at mange av utfordringene knyttet til voldelig ekstremisme også finnes for andre kriminalitetsformer. Internett er for eksempel en rekrutterings- og kommunikasjonsarena også ved noen former for seksuallovbrudd. Forebygging av kriminalitet i utlandet er også en aktuell problemstilling innen for eksempel organisert kriminalitet. Religion kan dessuten være begrunnelse for mange lovovertrедere som begår svært ulike typer lovbrudd. Han hevdet at utfordringene knyttet til forebygging av voldelig ekstremisme ikke er så forskjellige fra utfordringene ved forebygging av andre problemer.

Uavhengig av hvor spesielt voldelig ekstremisme oppleves å være, var det uansett en gjennomgående oppfatning blant informantene og deltakerne på utviklingsverkstedet at de etablerte systemene og forebyggende metodene som benyttes overfor andre sosiale utfordringer, også er egnet for forebygging av voldelig ekstremisme.

4.8 Kommunenes rolle, muligheter og begrensninger

Dette kapitlet har vist at kommunene oppfatter selv at de har en betydelig rolle i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Blant annet fordi de har en særlig viktig rolle i det generelle forebyggende arbeidet og med å skape inkluderende og gode lokalsamfunn. I tillegg besitter kommunen virkemidler, som ulike helse- og sosialtjenester, som er viktige i det individrettede forebyggingsarbeidet for å forhindre at personer går inn i ekstremistiske miljøer, eller for å få dem ut av miljøene. Samarbeidspartnere som lokalt politi og PST anså også kommunen som en svært viktig aktør, og det er med på å styrke kommunens posisjon.

I de kommunale virksomhetene er oppmerksomhet på radikaliserings og voldelig ekstremisme større enn tidligere, men fortsatt relativt begrenset. Tendensen til at tjenestestedene som har jobbet med konkrete bekymringssaker har størst fokus, kan være et tegn på at oppmerksomheten øker med opplevde utfordringer. Problemet med dette er at radikaliserings ofte foregår i skjulte former og kan skje hvor som helst, og det gjør det vanskelig å oppdage. Det fordrer at alle ansatte i alle førstelinjetjenestene må ha oppmerksomhet på tematikken uavhengig av den lokale historikken for å kunne ivareta oppgaven som oppdagere av personer i risikosonen.

Samtidig ser det ut til at den offentlige oppmerksomheten de siste årene ikke har ført til at førstelinjetjenestene leter etter bekymringstegn for radikaliserings hos hver tjenestemottaker, elev, etc. Et overdrevent bekymringsblikk kan fort medføre ytterligere stigmatisering. Mange ansatte ønsker mer kunnskap om tematikken, og det kan gjøre dem bedre i stand til å kunne oppdage personer i risikosonen. Det kan samtidig redusere mulighetene for at man konfronterer og intervensjonerer i saker hvor det ikke er grunnlag for bekymring, slik at man kan unngå faren for stigmatisering.

Det er viktig å ha en formening om hvem som er i faresonen for å radikaliseres, slik at man kan ivareta sårbare grupper. Utenforskap var hovedsakelig det kommunalt ansatte pekte på som forklaring på radikaliserings. Ulik forskning og analyser peker også på svak

og/eller problematisk tilknytning til samfunnet som særlige sårbarhetsfaktorer. Samtidig viser ulike studier at det er mange andre forhold som er vesentlige. Det er ikke bare ungdom som radikaliseres, men hovedsakelig unge voksne. Kommuneansatte må derfor være bevisste og ha oppmerksomhet mot at folk i ulike livssituasjoner, med forskjellig bakgrunn og alder, kan søke mot ekstreme ståsteder og miljøer. Oppmerksomheten må ikke kun rettes mot personer i marginaliserte livssituasjoner selv om de er de mest utsatte.

Radikalisering og voldelig ekstremisme er en tematikk som skaper en betydelig utrygghet og engstelse hos en del ansatte. Ansatte og virksomheter kan vegre seg for å ta saksansvar, og i tillegg kan dette ha betydning for relasjonen mellom de ansatte og de som skal hjelpes. Å trygge ansatte og virksomheter fremstår som viktig for at de skal kunne bidra på best mulig måte i det forebyggende arbeidet.

Kommunene og andre lokale aktører opplever mange ulike utfordringer knyttet til å forebygge ekstremisme. Vi vil i det videre se på hvordan kommunene sammen med sine samarbeidspartnere lokalt jobber for å forebygge voldelig ekstremisme, hvilke strategier og tilnærminger som velges, og hvordan disse utfordringene håndteres.

5 Organisering og koordinering lokalt

5.1 Innledning

I handlingsplanen om forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014) anses det som viktig at forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme bygger på annet kriminalitetsforebyggende arbeid lokalt. Det vurderes som viktig at man samarbeider på tvers av sektorer, og at organiseringen av arbeidet lokalt bygger «videre på de gode erfaringene som er gjort med lokale samvirkemodeller for kriminalitetsforebygging».

Handlingsplanen fremhever de to etablerte lokale samarbeidsmodellene innen kriminalitetsforebygging – politiråd og SLT. I handlingsplanen ble det imidlertid påpekt at man må videreutvikle det tverrsektorielle samarbeidet, og at man må forsterke koordineringen av arbeidet på dette feltet. Det ble også fremhevet at det er nødvendig med tydeligere retningslinjer for hvem som gjør hva i forebyggingsarbeidet og klarere ansvar for å formidle kunnskap ut til profesjonene i førstelinjen.

Kommunene har fulgt regjeringens oppfordring om å benytte de allerede eksisterende samvirkemodellene og strukturene. Politirådet og SLT står helt sentralt i det kommunale forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. I dette kapitlet presenterer vi disse lokale samarbeidsmodellene og hvordan de anvendes for denne tematikken. I tillegg beskriver vi hvordan kommunene og den sentrale samarbeidspartneren, politiet, har organisert arbeidet. Vi drøfter enkelte fordeler og utfordringer med den organiseringen som er valgt. Først vil vi gi en kort beskrivelse av samarbeidsmodellene politiråd og SLT.

5.2 Samarbeidsmodeller

Vi vil presentere de sentrale samarbeidsmodellene politiråd og SLT ved å vise til annen litteratur som beskriver disse modellene. Vi har ikke spurt casekommunene spesifikt om hvordan modellene fungerer hos dem. Blant casekommunene kan det være noen forskjeller i hvordan de har implementert modellene, men i stor grad har de fem casekommunen implementert modellene i egen kommune slik modellene er tiltenkt å fungere.

Politiråd

Politiråd er et formalisert samarbeid mellom lokalt politi og øverste ledelsen i kommunen med mål om å bidra til kriminalitetsforebygging og trygghet i lokalsamfunnet. Et slikt samarbeid er inngått med de aller fleste kommunene i Norge. Politirådene skal være strategiske organer for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet. Formålet er å bidra til at man kan utveksle informasjon og erfaringer, etablere felles problemforståelse og få kunnskap som er av strategisk betydning for prioriteringer og beslutninger innen de ulike sektorene. I politirådet skal som et minimum ordfører og rådmann fra kommunene delta, og stasjonssjef eller tilsvarende for politiet. Målsetningen er at politirådet også skal involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere i det kriminalitetsforebyggende arbeidet (Justis- og beredskapsdepartementet 2013, POD 2013, Rambøll 2014). I casekommunene deltok også SLT koordinatorene i politirådet.

SLT-modellen – «Gullstandard» for samordning av kriminalitetsforebygging

Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak i kommunene er en modell som ble etablert allerede på begynnelsen av 1990-tallet av det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) (Gundhus m.fl. 2008). Dette kalles for SLT-modellen. I dag har nærmere halvparten av landets kommuner SLT-samarbeid (Justis og beredskapsdepartementet 2014).⁹ SLT er en

⁹ Oslo kommune benytter også en SLT- modell, men kaller modellen SaLTo (sammen lager vi et trygt Oslo), og koordinatoren kalles for SaLTo-koordinator. I Kristiansand omtales koordinatoren som kriminalitetsforebyggende koordinator. I denne rapporten vil vi imidlertid benytte SLT, og SLT-

samordningsmodell som ble utviklet for å hjelpe kommune og lokalsamfunn til å styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor barn og unge. Modellen skal også bidra til å knytte det lokale politiet tett sammen med de kommunale enhetene. Modellen blir ofte omtalt som «gullstandarden» fordi den forankrer det kriminalitetsforebyggende arbeidet på ulike nivåer både i kommunen og politiet. Standarden KRÅD har utarbeidet, består av en koordinator og en trenivåmodell for organisering av arbeidet i kommunen. De tre nivåene er: styringsnivå, arbeidsutvalg og utføringsnivå. Et grunnleggende premiss er at det kriminalitetsforebyggende arbeidet må forankres i den øverste ledelsen. Politirådet er styringsnivået i SLT og skal etablere de overordnede rammene for kommunenes totale innsats og utpeke hovedsatsingsområder (Gundhus m.fl. 2008).

Arbeidsutvalget/gruppa består ofte av sentralt plasserte ansatte i relevante kommunale virksomheter/enheter som blant annet skole, barnevern, kommunchelsetjenesten, kultur og fritid og forebyggende politi (Gundhus m.fl. 2008:102). Dette er en felles møteplass for å diskutere utvikling og utfordringer i eget lokalmiljø og innen de enkelte sektorene. Oppgavene er knyttet til utveksling av kunnskap og erfaringer, samt å involvere og koordinere aktørene. En felles møteplass gir mulighet til å bli kjent med andre sektorers arbeidsmåter og kulturer, og man kan knytte relasjoner på tvers av sektorer som er viktig for tverretattlig samarbeid. Intensjonen er også at det skal bli lettere å få en oversikt over de enkelte virksomhetenes ulike tiltak og dermed bedre samordning av tiltak og innsatser. Et slik felles møtepunkt kan også skape engasjement, interesse og eierforhold til det forebyggende arbeidet blant aktørene som møtes. Enkeltsaker diskuteres i hovedsak ikke i disse møtene. De tas opp bilateralt mellom virksomhetene eller i andre tverretattlige team. Deltakerne i disse arbeidsutvalgene har en viktig oppgave med å videreformidle informasjon og engasjere de ansatte i førstelinjetjenestene, som er utførerne av det kriminalitetsforebyggende arbeidet (Gundhus m.fl. 2008).

Koordinatoren for SLT-arbeidet opererer på alle nivåene og sørger for informasjonsflyt mellom nivåene. SLT-koordinatoren er selve navet i SLT-arbeidet, og skal bidra til koordinering og samordning

koordinator, for alle de ulike betegnelse som er utviklet lokalt for så å si den samme modellen og funksjonen.

av tiltak både horisontalt og vertikalt. De skal også være pådrivere, inspiratorer og tilretteleggere for et godt tverretattlig samarbeid i tillegg til å gi faglig påfyll til de andre deltakerne i SLT-modellen. SLT-koordinatoren er i de aller fleste tilfellene ansatt og lokalisert i kommunen (Gundhus m.fl. 2008).

Målgruppa for SLT-arbeidet har i de fleste kommunene vært barn og unge mellom 12 og 18 år. For noen kommuner er målgruppa utvidet til å omfatte også utsatt ungdom opp til 23 år.

Kristiansand har ikke en slik aldersavgrensning for det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Innen politiet har det individrettede forebyggende arbeidet i hovedsak vært rettet inn mot ungdommer opp til 18 år, og det er etablert egne ungdomsteam (U18-team) som særlig jobber med denne aldersgruppa. Særlig gjennom SLT-modellen er det bygget opp et nettverk av samarbeidspartnere, tette relasjoner og forståelser på tvers av faglige profesjoner. I tillegg er det utviklet strukturer og rutiner for håndtering av enkeltsaker som involverer barn og unge. Dette gir gode forutsetninger for både det generelle forebyggende arbeidet og håndtering av enkeltsaker for de yngre. Vi vil på bakgrunn av dette hevde at det lokale individrettede kriminalitetsforebyggende arbeidet særlig har vært rettet inn mot barn og unge.

5.3 Organisering av arbeidet i kommune, politi og PST

I alle casekommunene har forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme vært en tematikk som politirådene har engasjert seg i. Politirådene har som hensikt å være et strategisk organ for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet, og det fremstår at politirådene i casekommunene har hatt en slik funksjon. Politirådene har blant annet lagt tydelige føringer på at dette arbeidet skal prioriteres, og at SLT-modellen skal benyttes. Det varierer noe fra by til by i hvilken grad politirådene har klart å involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere i disse problemstillingene.

Vi vil i det videre se nærmere på hvordan arbeidet er organisert i kommunene, politiet og PST. Hvem besitter det daglige ansvaret

med å drive dette arbeidet videre, og hvilke oppgaver følger med innenfor de tre ulike aktørene.

Kommunen

I casekommunene har arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme hovedsakelig blitt gjennomført innenfor kommunenes ordinære rammer og organisering.

Fredrikstad kommune var imidlertid en av to norske kommuner som fikk tildelt statlige midler til en toårig prosjektstilling. Hensikten med prosjektstillingen var å kartlegge situasjonen og hvilke behov som finnes, vurdere og implementere tiltak, i tillegg til arbeid i enkeltsaker. Prosjektperioden skulle være med på å utvikle kommunenes arbeid, gjerne gjennom utvikling av ny metodikk og andre innovative aktiviteter, og på den måten legge grunnlaget for det videre arbeidet på dette området i kommunen. Fredrikstad har dermed hatt en egen prosjektkoordinator for kommunens arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Denne prosjektkoordinatoren har jobbet tett med SLT-koordinatoren i tillegg til spesialkonsulenten i avdeling for utdanning og oppvekst og kommuneoverlegen. I Fredrikstad har arbeidet i kommunen hatt en større grad av prosjektorganisering enn i de andre casekommunene. Målsetningen i Fredrikstad har imidlertid vært at arbeidet knyttet til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme på sikt skal innlemmes i størst mulig grad i de ordinære systemene.

For de andre casekommunene er den daglige oppfølgingen og koordineringen av arbeidet tillagt SLT-koordinatoren. Noe som også er målsetning i Fredrikstad på sikt. I casekommunene har SLT-koordinatorene, og prosjektkoordinatoren i Fredrikstad,¹⁰ vært helt avgjørende for utviklingen av det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme i kommunen. I dette inngår utvikling av rutiner og handlingsplaner, intern organisering,

¹⁰ Videre i rapporten vil det ikke skilles mellom SLT-koordinatorene og prosjektkoordinatoren i Fredrikstad. Prosjektkoordinatoren har hatt noen spesifikke oppgaver knyttet til at stillingen har vært en prosjektstilling, men prosjektkoordinatoren har også avlastet SLT-koordinatoren med oppgaver knyttet til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Og slik sett utført mange av de oppgavene som SLT-koordinatorene i de andre casekommunene utøver, og som det på sikt er tenkt at SLT-koordinatoren i Fredrikstad skal gjøre.

kompetansebygging i og utenfor kommunen, og etablering og oppfølging av samarbeid med eksterne aktører. SLT-koordinatorene har også ansvar for å få problemstillingene på agendaen i de enkelte sektorene. Enkelte SLT-koordinatorer har også vært involvert i oppfølging av enkeltsaker enten ved selv å delta i oppfølgingen eller ved å veilede og følge opp andre aktører. Arbeidet SLT-koordinatorene har gjort på dette feltet, sammenfaller i stor grad med den typen arbeidsoppgaver de utøver mer generelt. Gundhus har beskrevet det som faglig arbeid, administrativt arbeid og operativt arbeid (Gundhus m.fl. 2008:79). SLT-koordinatorene i casekommunene jobber i stor grad på lignende måter, men en hovedforskjell er i hvilken grad de er involvert i enkeltsaker. Generelt er det operative nivået også den minst fremtredende rollen for SLT-koordinatorene (Gundhus m.fl. 2008).

Av de andre ansatte i kommunene ble SLT-koordinatorene ansett som svært viktige for arbeidet på dette feltet. Særlig ved at de har drevet arbeidet fremover i kommunene og vært viktige pådrivere for å få denne tematikken opp i de kommunale sektorene. SLT-koordinatorene har også innhentet og formidlet kunnskap om radikaliserings og ekstremisme til stor nytte for andre ansatte og kommunenes innsats på feltet.

KRÅD har anbefalt at SLT-koordinatoren bør plasseres i rådmannens stab for å styrke kommunenes arbeid med rus- og lokal kriminalitetsforebygging. Evaluering av SLT-modellen konkluderer også med at dette er hensiktsmessig for å bygge nettverk, sikre informasjonsflyt og få oversikt over aktører og virksomheter (Gundhus m.fl. 2008:97). Kun én av casekommunene hadde plassert SLT-koordinatoren i rådmannens stab i 2014. Hva som oppleves som smart og hensiktsmessig organisering, endres imidlertid over tid. I løpet av prosjektperioden har en annen kommune og en bydel i Oslo nylig flyttet SLT-koordinatoren inn i hhv. rådmannens og bydelsdirektørens stab. Den samme kommunen økte også SLT-koordinatorens stillingsprosent til full stilling. Både kommunen og bydelsledelsen var tydelige på at arbeidet med forebygging av ekstremisme har medført en økt arbeidsmengde for SLT-koordinatoren. Ved å øke stillingsprosenten ønsket de å sikre det forebyggende arbeidet både innenfor ekstremisme, men også innen rus og kriminalitet.

Fra SLT-koordinator til ekstremismekoordinator?

Alle SLT-koordinatorene i casekommunene gav tydelig uttrykk for at arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme de siste årene har medført at oppgaver knyttet til rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak har måttet bli nedprioritert. For de fleste hadde nesten all tid gått med til å utvikle det forebyggende arbeidet på ekstremismefeltet. De har blant annet hatt ansvar for å utvikle det kommunale planverket, organisere og gjennomføre kompetansebygging for kommunale virksomheter og andre ikke-kommunale aktører samt utvikle sin egen kompetanse for å kunne være ressurs for kommunen og andre lokale aktører. I tillegg skal de være kommunens representant i møter med andre lokale og nasjonale aktører, og bygge opp ulike samarbeidsforumer. Noen av SLT-koordinatorene har også vært involvert i tidkrevende enkeltsaker.

En del av oppgavene har vært knyttet til utvikling av det kommunale arbeidet på denne tematikken og medført en del ekstraarbeid i starten. Man kan derfor tenke seg at arbeidsbyrden på dette temaet på sikt vil bli redusert. Samtidig har tematikken medført at SLT-koordinatoren har fått *noe* et område å utvikle, koordinere og være pådriver for. Selv om denne tematikken er tenkt å gli inn i det tradisjonelle kriminalitetsforebyggende arbeidet, er det grunn til å tro at forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme vil kreve enkelte spesielle tiltak, som vil kreve innsats av SLT-koordinatoren. SLT-koordinatoren har for eksempel en viktig pådriverrolle overfor andre aktører innenfor og utenfor kommunen, og dette temaet må nå også følges opp. For denne tematikken er det enda flere aktører som skal involveres og koordineres enn i det tradisjonelle kriminalitetsforebyggende arbeidet rettet mot barn og unge. Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme vil antagelig bli en tematikk som vil ta en del av SLT-koordinatorenes kapasitet også fremover.

At SLT-koordinatorene de siste årene ikke har klart å følge opp det tradisjonelle rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet på samme måte som før, er ikke nødvendigvis ensbetydende med at de kommunale virksomhetene også har redusert denne formen for forebyggende arbeid. Som tidligere beskrevet, jobber de kommunale virksomhetene hovedsakelig som før. SLT-koordinatorens viktige pådriverrolle har som hensikt å skape

engasjement, eierforhold og oppmerksomhet om oppgaver og tematikk som ikke nødvendigvis er virksomhetenes daglige oppgave. Hvis SLT-koordinatorene ikke klarer å være pådriver på de tradisjonelle områdene over lengre tid, kan det på sikt føre til at virksomhetene mister oppmerksomhet på det ordinære rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet. I så fall kan det virke direkte kontraproduktivt for arbeidet med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Å forhindre ungdom fra å starte med rus og kriminalitet kan være viktig for å forebygge fremtidig radikalisering. Mange av dem som søker seg inn i ekstreme miljøer, har erfaring med rus og kriminalitet (PST 2016b, Bjørge 1997, Nesser 2015).

Dreiningen i SLT-koordinatorens oppgaver og oppmerksomhet de siste årene er i seg selv ikke alarmerende, men det vil være et stort problem hvis arbeidet med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme fortsetter å kreve så mye av dem at det går på bekostning av arbeidet de tidligere gjorde innen rus- og kriminalitetsforebygging. Her har både kommunal ledelse og den enkelte SLT-koordinatoren et ansvar om å finne en oppgavefordeling i tiden fremover som både ivaretar det tradisjonelle rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet, og det mer spesifikke arbeidet knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme.

Lokalt politi

SLT-modellen og politirådet er modeller som knytter kommune og det lokale politiet tettere sammen. Dette gjelder både på ledelsesnivå og på utførernivå. Politiets organisering har dermed en vesentlig betydning for kommunene.

I alle politidistriktene er det etablert en radikaliseringskontakt¹¹, på fulltid eller deltid, for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme.¹² Ifølge handlingsplanen (Justis- og beredskapsdepartementet 2014) skal opprettelsen av stillingene

¹¹ Politidirektoratet (2016) omtaler stillingen som radikaliseringskontakt. Enkelte av de som besitter stillingen og mange i feltet, omtaler stillingen som radikaliseringskoordinator. Vi velger å benytte radikaliseringskontakt da det er betegnelsen Politidirektoratet benytter.

¹² Opprettelsen av slike stillinger er tiltak 15 i regjeringens handlingsplan. Først ble det opprettet 100% stillinger i 7 politidistrikt, men har nå blitt utvidet til 100% stillinger i alle politidistrikt. I tillegg er det etablerte flere deltidsstillinger.

være med å forankre ansvaret for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i politidistriktene, og kontakten skal:

være kontaktpunkt ved bekymring om radikaliserings og voldelig ekstremisme, gi råd og veiledning og videreformidle til rette instans. Forebyggingskontaktene skal ha kunnskap om effektive tiltak og tilgjengelige ressurser, drive bevisstgjøringsarbeid samt være kontaktperson opp mot PST og overfor de lokale samarbeidsaktørene. Forebyggingskontaktene skal ha en rådgivende funksjon opp mot politirådene, SLT og andre lokale samordningsstrukturer.¹³

Forebyggingskontakten skal altså være et kontaktpunkt og et bindeledd mellom PST lokalt, lokalt politi, kommune og øvrige instanser.

Innenfor hvert politidistrikt er det mange lokale politistasjoner. På de lokale politistasjonene, som kommunene samarbeider med, har oppgavene knyttet til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme som oftest blitt lagt til forebyggende avdeling. En eller flere politibetjent(er) har fått i oppgave å jobbe forebyggende på dette feltet, men de fleste av politibetjentene har også andre oppgaver. Larvik politistasjon har ikke egen forebyggende avdeling. Her har én politibetjent som også jobber operativt på andre områder, blitt tildelt ansvaret om å jobbe med forebygging av ekstremisme. Politistasjonssjefen i Larvik var tydelig på at denne modellen gjør arbeidet med forebygging av ekstremisme sårbart fordi vedkommende også må prioritere andre reaktive oppgaver. I Oslo er det opprettet en 100 prosent stilling på hver politistasjon som er tiltenkt å jobbe fulltid med denne tematikken.

Det at man utpeker én eller flere person(er) i det lokale politiet til å jobbe med dette feltet, gjør at kommunene har bestemte samarbeidspersoner i politiet. I de fleste tilfellene vil det være

¹³ Politidirektoratet (2016) har spesifisert nærmere arbeidsoppgavene til radikaliseringskontakten.

samme person som kommunen samarbeider med på andre kriminalitetsforebyggende felt.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

PST har som hovedoppgave å forebygge og etterforske lovbrudd som kan true nasjonens sikkerhet og selvstendighet. De skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd. PSTs oppgaver er hjemlet og beskrevet i politilovens § 17b og § 17c. Sentrale oppgaver for PST er vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser, forebygging og etterforskning av ulovlig etterretningsvirksomhet og terror- og terrorrelaterte handlinger. For at PST skal kunne registrere og involvere seg overfor personer, må det være relevant, nødvendig, formålstjenlig og forsvarlig ut fra de oppgavene PST er gitt i politiloven. Disse legale rammene begrenser hva slags type saker PST skal involvere seg i.

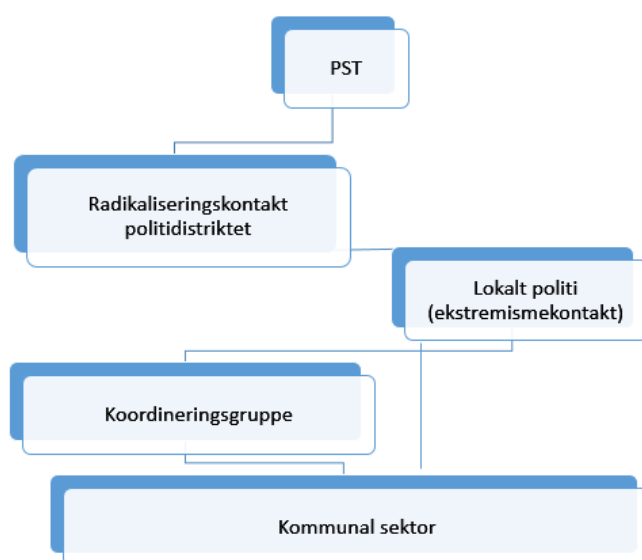
I tillegg til et hovedkontor i Oslo er det en lokal PST-enhet ved politidistriktene. Den lokale politimesteren er ansvarlig for PSTs virksomhet i sitt distrikt, under overordnet ledelse av sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste. Den sentrale enhet i PST er ansvarlig for tjenestens virksomhet i Oslo politidistrikt (PST instruks § 3).

Både blant PST-informantene og informanter i lokalt politi og kommune var det en oppfatning av at PST de siste årene har gjennomgått betydelige endringer. Særlig oppfattes PST som en langt mer åpen og utadvendt organisasjon enn tidligere. Blant annet deltar de i samarbeidsforum lokalt, holder foredrag for andre institusjoner og knytter relasjoner til lokale samarbeidspartnere også utenfor lokalt politi. PST og lokalt politi har utviklet et betydelig nærmere samarbeid enn tidligere. Det har blitt utviklet nye former for samarbeid og relasjoner mellom PST, lokalt politi og kommune. Som vi skal komme tilbake til, er PST en særegen virksomhet som gir utfordringer for samarbeid og informasjonsdeling. PST opplever at de selv er langt mer åpne enn andre europeiske lands sikkerhets- og etterretningstjenester.

PST har gjennom handlingsplanen (tiltak 12) fått en rådgivende oppgave. De skal «informere og rådgi politidistriktene og øvrige aktører», og «tilby fenomenkunnskap og analyser samt bistå ved

utvikling av lokale forebyggingsstrategier» (Justis- og beredskapsdepartementet 2014).

Figur 5.1: *Oversikt over organiseringen mellom kommune, lokalt politi og PST*



5.4 Operativ koordineringsgruppe

Arbeidet i kommunene og politiet er organisert innen allerede etablerte modeller og strukturer. Dette har vært hovedintensjonen både fra regjeringen og fra kommunal ledelse. Samtidig er det bygd opp noen nye strukturer for å fange det nye ved voldelig ekstremisme på en god måte. Dette er modeller og strukturer som er lagt ved siden av SLT-modellen og Politirådet.

Fredrikstad og Sarpsborg var de første kommunene som opprettet egne koordineringsgrupper innenfor dette feltet. Rådmannen så behov for en midlertidig koordineringsgruppe som kunne jobbe spesifikt med dette temaet. Situasjonen lokalt opplevdes noe uoversiktlig etter at flere innbyggere hadde reist til Syria. Derfor var det viktig å ta tak i de umiddelbare utfordringene. Samtidig opplevde man at her måtte man delvis gå opp oppløyd mark.

Enkeltsakene hadde også en alvorlighetsgrad som gjorde at man ønsket å sikre tilstrekkelig håndtering.

I Fredrikstad, men til dels også i Sarpsborg, ble koordineringsgruppene viktige for utvikling av kommunens arbeid på feltet generelt, blant annet med å koordinere arbeidet, utvikle og gjennomføre tiltak, bygge egen kompetanse på feltet, være en ressursgruppe for særlig andre kommunale sektorer og være rådgivende overfor ledelsen. En viktig oppgave for koordineringsgruppa er også å koordinere og veilede i enkeltsaker. Intensjonen er ikke at gruppa skal ta over ansvaret i enkeltsaker, men at den enkelte virksomhet som er inne i saken, beholder hovedansvaret, men får oppfølging og veiledning av koordineringsgruppa. En deltaker i koordineringsgruppa beskrev hvorfor koordineringsgruppa er viktig:

Det er behov for å ha en som koordinerer. Det er helt nødvendig at det blir koordinering og veiledningshjelp i disse sakene. For eksempel å forstå de mekanismene hvis det er en som reiser til Syria og har søsken. Viktig at noen i vår kommune vet hva som skjer, hvordan forholde seg til media, opprettelse av ansvarsgruppe og koordinering i de familiene som samtykker. Godt å få et kontrollsted som kan passe på hva man må huske på. For eksempel er det meldt til PST. Denne saken bør meldes til politiet. Endringene i sakene kan skje fort. Her er det noen mekanismer som vi må ta på alvor, og som kommunen er nødt til å ta på alvor.

Informanten trekker fram noen særegne problemstillinger for dette området som gjør at de mener en slik koordineringsgruppe er viktig for å sikre en god håndtering av enkeltsaker.

Flere av casekommunene, og andre kommuner, har sett til Fredrikstad og Sarpsborg og etablert egne koordineringsgrupper. Av casekommunene etablerte Kristiansand raskt en lignende gruppe, men med et noe mer begrenset mandat. Larvik kommune, og noen bydeler i Oslo, etablerte koordineringsgrupper etter at vi gjennomførte intervjuer i kommunene. Alle kommunene hadde

dermed ikke koordineringsgruppe i den perioden vi gjennomførte datainnsamlingen. Det har gitt oss mulighet til å sammenlikne kommuner som hadde og ikke hadde en slik gruppe. I denne rapporten vil kommunene bli diskutert ut fra hvordan situasjonen var da vi intervjuet dem.

Organiseringen av koordineringsgruppene er noe forskjellig. I Sarpsborg består gruppa av SLT-koordinator, kommuneoverlege og politibetjent fra forebyggende avdeling. I Fredrikstad består gruppa av SLT-koordinator, kommuneoverlege, spesialkonsulent i avdeling for utdanning og oppvekst og prosjektlederen for kommunens arbeid på forebygging av ekstremisme. Med denne sammensetningen ønsker man å favne både utdanning og oppvekst samt helse og velferd. Gruppas sammensetning hang også sammen med kommunens målsetning om å utvikle kommunens arbeid på dette området, og den tildelte prosjektstillingen. Fredrikstad valgte å opprette en koordineringsgruppe med kun kommunale medlemmer, og ikke med representanter fra lokalt politi. Dette hang sammen med at kommunen ikke hadde fått avklart hvilke muligheter den har til å drøfte enkeltsaker med lav bekymring på navngitte personer med politiet som ikke utløser varslingsplikt til politiet. Senere, etter vi gjennomførte våre intervjuer, har man fått avklart dette. Nå deltar lokalt politi på annethvert møte i koordineringsgruppa.

I Kristiansand er mandatet til koordineringsgruppa mer begrenset og spisset inn mot de mest alvorlige tilfellene hvor man har identifisert betydelig bekymring. Det gjelder for eksempel ved hjemvendte fremmedkrigere, ved konkret bekymring for utreise og deltakelse i kamphandlinger, eller bekymringer for rekruttering til annen voldelig ekstremisme. Deltakerne i Kristiansand er beredskapssjef, kommuneoverlege, beredskapskoordinator, SLT-koordinator og politistasjonssjefen.¹⁴ Mandatet og arbeidsoppgavene til koordineringsgruppene varierer altså mellom kommunene, og hvilke aktører/virksomheter som deltar.

De operative koordineringsgruppene fremstår å ha ulik karakter. Koordineringsgrupper som i Kristiansand har mest preg av å være en beredskapsgruppe i alvorlige saker. Koordineringsgrupper som i

¹⁴ I Skien har man også med Fylkeskommunen, rådmannen og NAV for å dekke flere virksomheter.

Sarpsborg og særlig i Fredrikstad er derimot både en beredskapsgruppe og en rådgivnings- og veiledningsgruppe for de kommunale virksomhetene. Kommunene har dermed knyttet ulike målsetninger og oppgaver til gruppene, og det viser seg også i hvilke aktører som er invitert med.

Det har blitt diskutert av flere, deriblant Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), om det kommunale kriseteamet kan være organet som skal benyttes for å følge opp enkeltpersoner og familier, særlig i tilfeller hvor personer deltar/har deltatt i væpnede kamphandlinger i utlandet. Casekommunene har ikke benyttet de kommunale kriseteamene inn i dette arbeidet. En av kommuneoverlegene var veldig tydelig på at arbeidet på dette feltet er veldig annerledes enn vanlig krisearbeid. Særlig inngangen til krisearbeidet oppfattes som helt annerledes enn ved familier som opplever kriser i forbindelse med ulykker etc. Erfaringen er at når man kommer til radikaliserings, kommer man til stengt dør. Enkeltpersonene eller familiene det gjelder, ønsker ikke hjelp eller kontakt, og det står i stor kontrast til det aller meste annet krisearbeid. Man møter en helt annen motstand blant dem man ønsker å hjelpe enn i annet krisearbeid. I tillegg må man tenke risiko og forebygging overfor hele familien på en helt annen måte. De følte at en egen koordineringsgruppe er mer egnet enn å benytte kriseteam, særlig nå som kommunene er i en fase hvor de tilegner seg erfaringer om denne typen problemstillinger. Flere gav uttrykk for at det kunne hende at kriseteam kunne ha en større rolle på sikt.

Kontaktforum

I Oslo ble et eget kontaktforum/fokusgruppe for temaet forebygging av voldelig ekstremisme etablert i 2011. Forumet skal bidra med koordinering, videreutvikling av tiltak, informasjon, rådgivning og kompetanseheving (Salto 2015). Forumet ble opprettet innen SLT-modellen, og nøkkelpersoner innenfor samarbeidende virksomheter i kommunen og politiet ble rekruttert, i tillegg til ansatte fra PST, RVTS og IMDI. Etter hvert har også andre samarbeidspartnere blitt involvert – blant annet NAV og kriminalomsorgen.

I Kristiansand ønsket man å lage noe tilsvarende, men har etablert et regionsforum for Agder hvor kommuner sender én representant. I tillegg deltar ansatte fra statlige institusjoner som

RVTS og IMDI og frivillige organisasjoner. Politiet ser et slikt regionalt forum som en mulighet til å bevisstgjøre og ansvarliggjøre de kommunene som ikke har tatt tilstrekkelig grep i det forebyggende arbeidet på dette området, ved å samle alle kommunene i samme forum.

5.5 Fordeler og ulemper ved bruk av SLT-modellen

SLT-modellen har stått helt sentralt i arbeidet lokalt. Den åpenbare fordelen med å benytte SLT-modellen til forebygging av voldelig ekstremisme, er at man har hatt en modell og et nettverk som man har kunnet bygge videre på. Mange av de samme aktørene som er involvert i SLT-arbeidet, er også aktuelle når det gjelder forebygging av voldelig ekstremisme. Det har gjort at man lokalt har kommet mye lenger i arbeidet enn man ellers ville ha gjort på så kort tid. En av SLT-koordinatorene pekte på en annen fordel med å benytte SLT-modellen for denne problemstillingen, nemlig at modellen er tverrsektoriell. Koordinatoren beskriver:

Det som er poenget med SLT-ordningen, er at den skal være sektorovergripende. Mange av de tingene vi jobber med, er egentlig oppvekstsektoren sitt ansvar, eller helsesektoren sitt ansvar. For mange samfunnsutfordringer, slik som kriminalitet, må man tenke tverrsektorielt. Og det å koble det inn på et kriminalitetsforebyggende perspektiv, er klokt med tanke på at mye av fellesnevneren for de som for eksempel har reist ut av landet, er at de har hatt en kriminell bakgrunn tidligere. Og «utenforskapet» blir fremhevet som en felles faktor. Jeg tror det er lurt å ikke henge det på helse, men heller ikke oppvekst. Det er det tverrsektorielle!

Voldelig ekstremisme knyttes her tett til andre former for kriminalitet, og det pekes på lignende årsaksforhold for både voldelig ekstremisme og kriminalitet. Det pekes på ulike

årsaksforhold og at problemene er komplekse. Løsningene er dermed også komplekse og mangfoldige. SLT-modellen som er tverrsektoriell, tar hensyn til dette og gir mulighet til nettopp å knytte de ulike sektorene sammen for å jobbe mot en felles utfordring fra ulike faglig ståsteder.

Modellens begrensede fokus

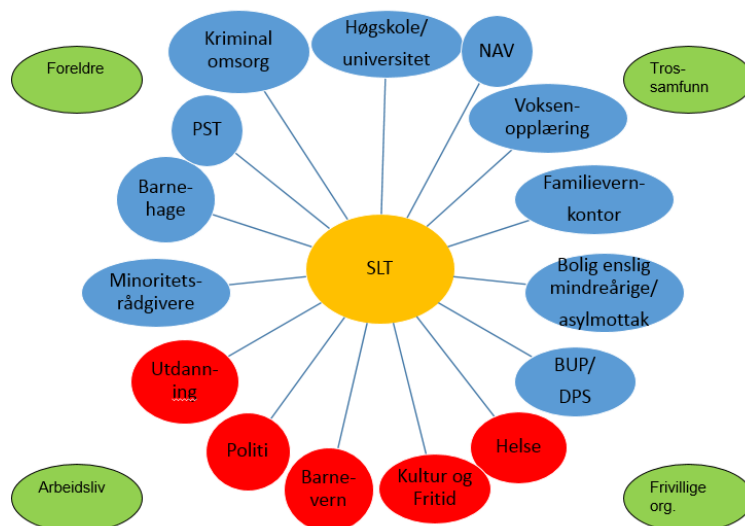
SLT-modellen har vært særlig tilpasset barn og unge, og dette er en betydelig utfordring med å anvende den i forebyggingen av voldelig ekstremisme. Det er bygget opp et nettverk av samarbeidspartnere, tette relasjoner og forståelser på tvers av faglige profesjoner som jobber med barn og unge. Når det gjelder forebygging av ekstremisme, er det ingen begrensninger med henhold til alder. Det betyr at for dette arbeidet, har målgruppa for SLT-modellen og SLT-koordinatoren blitt kraftig utvidet, og koordinatoren har fått flere aktører og tiltak å koordinere enn tidligere.

Figur 5.1 viser en oversikt over potensielle aktører som kan involveres i det forebyggende arbeidet, og som kan inngå i nettverket av samarbeidspartnere. Virksomheter som oftest har blitt involvert i SLT-arbeidsutvalg (de røde sirklene), er virksomheter som er særlig rettet mot barn og unge, som barnevernet, utdanningssektoren, kultur og fritid, helse- og sosialtjenester, praktisk pedagogisk tjeneste (PPT) og Barne- og ungdomspsykiatri (BUP), utekontakten og forebyggende lokalt politi (Gundhus m.fl 2008:102). Ved forebygging av ekstremisme utvides antallet potensielle aktører til blant annet NAV, voksenopplæringen, familievernkontor, barnehager¹⁵, distriktpsikiatrisk senter (DPS), kriminalomsorgen, høyskoler og universiteter, asylmottak, IMDI, RVTS, og PST (markert med blå farge i figuren). I tillegg kommer aktører innen sivilsamfunnet (grønne sirkler), som foreldre/familie, arbeidsliv, frivillige organisasjoner og trossamfunn. Flere av disse sivilsamfunnsaktørene har også vært relevante i det ordinære SLT-

¹⁵ En av casekommunene har hatt konkret erfaring med at barnehager har meldt inn bekymring om ekstremistiske holdninger blant foreldre. Barn i barnehagen hadde fortalte om hendelser hjemme som gjorde at personalet i barnehagen ble bekymret. Dette eksempelet viser hvordan mange ulike institusjoner kan være med å identifisere bekymrende holdninger eller adferd, og at omfanget av aktører dermed er svært mangfoldig.

arbeidet, men nye sivilsamfunnsaktører har kommet til. Særlig har det i casekommunene vært oppmerksomhet på trossamfunnene. For arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme utvides antallet potensielle samarbeidsaktører betydelig og inkluderer enda flere ikke-kommunale virksomheter enn for det tradisjonelle SLT-arbeidet.

Figur 5.2: *Oversikt over potensielle samarbeidsaktører*



Det lokale arbeidet med forebygging av ekstremisme har innledningsvis vært noe preget av at det har tatt utgangspunkt i SLT-modellen og det nettverket som allerede lå til grunn. Da det ble utarbeidet lokale handlingsplaner og veiledere, noe som ble gjort i samarbeid mellom kommune og lokalt politi, ble for eksempel virksomheter som blant annet kriminalomsorgen og høyskoler/universitet uteglemt. Den første veilederen ved bekymring for hatkriminalitet og voldelige ekstremisme i Oslo var rettet mot ungdom, mens den reviderte utgaven hadde en bredere tilnærming. Kontaktforumet i Oslo ble etablert hovedsakelig med de mest sentrale institusjonene i det ordinære SLT-samarbeidet – SLT-koordinatorer, utdanningssetaten, barnevernet og lokalt politi. Etter hvert har forumet blitt utvidet til å inkludere flere andre virksomheter som blant annet NAV og kriminalomsorgen.

Generelt fremstår det som at både erkjennelsen og ikke minst kapasiteten til å inkludere flere sentrale virksomheter har tatt noe tid. Lokalt har man benyttet det eksisterende nettverket og aktørene som man ordinært har benyttet innen SLT-arbeid. Problemet med dette er at disse aktørene har ansvar for og fokuserer på barn og unge. Det kan se ut som unge voksne, som er en vel så viktig målgruppe når det kommer til forebygging av ekstremisme, ikke har fått tilstrekkelig fokus i det lokale arbeidet innledningsvis. Dette gjør at arbeidet lokalt med å forebygge voldelig ekstremisme i startfasen, har fått en slagside mot barn og unge.

Kristiansand kommune var den eneste av casekommunene hvor SLT-modellen opprinnelig ikke var avgrenset til barn og unge. Det har de kunnet dra nytte av i arbeidet på denne tematikken.

Hvilke aktører bør inkluderes i lokale nettverk?

Forebygging av voldelig ekstremisme krever at målgruppa utvides til ikke kun å gjelde ungdom, men i større grad unge voksne. Det gjør at samarbeidspartnere og nettverk, både innen og utenfor det offentlige, må utvides sammenliknet med ordinært SLT-arbeid. Eksempler er voksenopplæringen, høyskoler/universitet, asylmottak, trossamfunn etc.

Utvidelsen av samarbeidspartnere kan imidlertid medføre utfordringer. For eksempel ble kontaktforumet i Oslo sammensatt av ansatte med særlig erfaring eller kompetanse innen tematikken, og forumet var tenkt å fungere som et forum for utvikling av arbeidet lokalt. Forumet har fått langt flere deltakere, og forumet har blitt i stor grad et informasjons- og orienteringsforum, og i mindre grad et diskusjons- og utviklingsforum.¹⁶ Lignende erfaringer er fra regionsforumet i Agder som rommer mange deltakere, hvor forumet likner på tradisjonelle kurs og konferanser. Dette belyser utfordringene med å finne forum eller møteplasser som fungerer når antall deltakere blir mange. Ved forebygging av voldelig ekstremisme er det potensielt så mange aktører at man bør vurdere om det er hensiktsmessig å inkludere alle potensielle partnere i et forum/gruppe, eller om man bør begrense til de mest

¹⁶ Forumet har drevet en god del utviklingsarbeid, blant annet utvikling av Handlingsplan, Veileder etc. Men denne type arbeid har i stor grad skjedd ved siden av de ordinære møtene.

sentrale aktørene. Spørsmålet blir da hvem som er de mest sentrale. Faren er at man etablerer forum som ikke favner bredden i aldersgrupper eller institusjoner som er nødvendige innenfor denne typen forebygging.

Kontaktforum er et eksempel på at man opprettet noe i tillegg til allerede eksisterende strukturer. Det kan henge sammen med at både tematikken oppleves som ny og alvorlig, og at aktørene er andre og flere enn i de tradisjonelle SLT-utvalgene. De ordinære SLT-foraene kan muligens oppfattes som ikke tilstrekkelige for formålet. Det har vært utfordrende å utvikle egnede møteplasser for alle de aktuelle aktørene, og foreløpig ser det ikke ut til at man lokalt har funnet en egnet løsning på denne utfordringen. Det har også vært utfordrende å koordinere alle aktørene. Samtidig er det uklare ansvarsforhold i hvem som skal koordinere, og dette vil vi diskutere nærmere i neste kapittel.

5.6 Koordineringsutfordringer lokalt

I enkelte casekommuner ble det særlig av SLT-koordinator pekt på noen koordineringsutfordringer knyttet til det forebyggende arbeidet på dette feltet. For det første en økende utfordring med å koordinere det stigende antallet eksterne aktører som ønsker å komme i inngripen med kommunale virksomheter. Både når det gjelder enkeltsaker, men også når det gjelder kompetansebygging, forståelsesmåter og mer generelt forebyggende arbeid innenfor dette temaet. Dette henger sammen med at kommunale virksomheter blir ansett å være en viktig arena for forebygging, både med tanke på identifisering av personer og å sette inn tiltak. Det har også vært en oppfatning om at ansatte i kommunene har hatt behov for kompetansebygging innen denne tematikken.

Flere aktører har fått mandat til å utvikle kurs, opplæring og bidra med kompetansebygging på dette feltet, deriblant RVTS og radikaliseringskontaktene i politidistriktene. I tillegg har flere frivillige organisasjoner tilbud som de ønsker å komme inn i kommunen med. Generelt er det mange aktører som nå ønsker å bidra inn i det forebyggende arbeidet. Aktørene kan ha ulike tilnærminger og virkemidler til temaet som de ønsker å vinne fram med, og fra kommunalt hold kan det av og til fremstå som at

aktørene kniver seg imellom for å vinne fram med sine perspektiver og tilnærminger.

SLT-koordinatorene mener dette gjør behovet for koordinering enda sterkere. Enkelte SLT-koordinatorene opplever imidlertid at eksterne partnere tar egne initiativer overfor kommunale virksomheter uten at disse blir koordinert, og det oppleves som uheldig for arbeidet i kommunene. For at hjelpen og støtten som eksterne partnere kan utgjøre for kommunen skal bli vellykket, må de eksterne partnerne både ta hensyn til hva kommunene allerede har gjort, og deres planer for videre arbeid, samt at initiativene inkorporeres i en helhetlig plan og blir koordinert.

Fra SLT-koordinatorenes side oppfattes det som klart at det er SLT-koordinatorene som skal koordinere arbeidet i kommunene med forebygging av voldelig ekstremisme. Det er de som må koordinere initiativer som tas fra eksterne partnere overfor kommunale virksomheter.

Den andre utfordringen som løftes frem, er rollefordelingen mellom SLT-koordinatoren og den nyopprettede stillingen som radikaliseringskontakt i politidistriktene.

Ifølge Politidirektoratets (2016) retningslinjer skal radikaliseringskontakten «koordinere og samordne politidistriktets innsats på området» samt være «politidistriktets kontakt med interne og eksterne aktører og samarbeidspartnere innen fagområdet». Samtidig skal radikaliseringskontaktene drive *bevisstgjøringsarbeid* og ha en *rådgivende funksjon* overfor lokale samordningsstrukturer (Justis- og beredskapsdepartementet 2014). Med dette tydeliggjøres det at radikaliseringskontakten har ansvar for å utvikle og koordinere arbeidet internt i politiet, og at den skal være et kontaktpunkt for politiet utad. Retningslinjene til stillingen gir også radikaliseringskontakten oppgaver utover politietaten. Det er denne delen av radikaliseringskontaktens oppgaver som fremstår mer uklare, særlig for aktører utenfor politietaten.

Det virker tydelig at politiets radikaliseringskontakt og SLT-koordinatoren skal koordinere arbeidet internt i henholdsvis politiet og kommunen. Spørsmålet er om det er radikaliseringskoordinatoren i politiet eller SLT-koordinatoren som har et overordnet ansvar for å koordinere alle aktørene lokalt. Det er mange aktører på ulike nivåer (kommunalt, regionalt, statlig,

sivilt) som kan, og som ønsker, å spille en rolle i det forebyggende arbeidet lokalt på alle forebyggingsnivåer. Innenfor rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid, særlig rettet mot barn og unge, har SLT-koordinatoren hatt mandat til å koordinere og samordne alle lokale tiltak, også utover kommunen sine egne. Målsetningen har nettopp vært å samordne alle aktørene slik at tiltakene og initiativene ikke utkonkurrerer hverandre, men at tiltakene heller supplerer og utfyller hverandre. Det fremstår mer diffust hvem som skal gjøre dette når det gjelder forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Radikaliseringskontakten og SLT-koordinatoren har begge også en bevisstgjørings- og rådgivningsfunksjon overfor mange av de samme aktørene. For radikaliseringskontakten er oppgavene spesifikt knyttet til dette temaet, men for SLT-koordinatoren er dette tematikken kun ett av flere temaer. Dette viser at radikaliseringskontakten og SLT-koordinatoren er stillinger som har flere tilstøtende eller overlappende oppgaver. Samtidig er det forskjeller mellom stillingene i temaområde, og de har ulik faglig kompetanse og fagområde. SLT-koordinatorer så det som viktig at det fra sentrale myndigheter blir tydeliggjort hvordan ansvars- og rollefordelingen er tenkt, og at man også lokalt må tørre å diskutere dette for å få en tilfredsstillende avklaring.

I Oslo uttrykte radikaliseringskontakten og SLT-koordinatoren at de var veldig fornøyde med rolleavklaringen, og de opplevde at stillingene fungerte supplerende overfor hverandre. Her har politidistriktet fram til nylig kun samarbeidet med én kommune. Det har muligens forenklet samarbeidet mellom radikaliseringskontakten og SLT-koordinatoren da forholdet blir en til en.

5.7 Nye samarbeidsrelasjoner må opprettes

Noen av suksesskriteriene for tverretatlige samarbeid er, som vi beskrev tidligere, gjensidig tillit, respekt, trygghet og kunnskap om hverandres fagfelt, utfordringer og mulighetsrom (Glavin og Erdal 2007). Dette er forutsetninger for informasjonsdeling og åpenhet, og for etablering av personlige relasjoner som er viktige forutsetninger for tverretatlig samarbeid. Som vist overfor er det en del potensielle aktører innen forebygging av ekstremisme som

har mindre erfaring i å samarbeide og dermed ikke har fått bygd opp denne typen relasjoner. Flere enheter i NAV har for eksempel vært mindre involvert i SLT-nettverket og hatt mindre tverretattlig forebyggende samarbeid direkte med politiet. Det tar tid å oppnå denne typen relasjoner, og virksomhetene vil kunne møte utfordringer blant annet med henhold til forståelse av hverandres utfordringer og mulighetsrom, tillit, informasjonsflyt, åpenhet og ansvarsdeling.

Suksesskriterier for et vellykket samarbeid finnes på institusjons-, organisasjons- og individnivå. På institusjonsnivået er politisk og administrativ forankring av det tverretattlige samarbeidet av betydning. På organisasjonsnivået er iverksettingsprosessen viktig da tverretattlig samarbeid krever at det brukes ressurser på samarbeidet. Rutiner i organisasjonen skal etableres og møter avholdes. Ledelsesstøtte er viktig både på det institusjonelle og organisatoriske nivå. På individnivået er nødvendig opplæring og kompetanse sentralt, i tillegg til gjensidig respekt mellom yrkesgrupper og villighet til å dele informasjon. Organisasjonen bør også sørge for at medarbeidere faktisk følger rutinene som det er lagt opp til (Helgesen 2015). Dette viser viktigheten av at nye tverretattlige samarbeid forankres og utvikles på ulike nivåer.

I en av casekommunene var det tydelig misnøye i NAV om hvordan enkeltsaker hadde blitt håndtert særlig fra politiet/PST sin side. NAV opplevde at det var uklare forventninger til NAV, dårlig kommunikasjon fra politiet/PST og uklare ansvarsforhold mellom NAV, kommunen for øvrig, lokalt politi og PST. Det ble gjennomført et møte på ledelsesnivå for å gripe tak i samarbeidsutfordringene, og for å begynne utviklingen av bedre rutiner og forståelse av ansvarsforhold. Voldelig ekstremisme er et tema som har skapt en del frykt blant ansatte i førstelinjetjenestene. Innenfor dette temaet fremstår det som ekstra viktig med tydelige ansvarsforhold både internt i egen organisasjon og mellom virksomhetene, gode rutiner og tett ivaretagelse av de ansatte. Dette synliggjør at det er svært viktig at både det interne arbeidet i egen virksomhet og virksomhetens samarbeid med andre virksomheter forankres og ivaretas både på det institusjonelle og organisatoriske nivået.

5.8 Et krevende felt å organisere og koordinere

Kommunene har valgt å inkorporere arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme inn i de allerede eksisterende samvirkemodellene SLT-modellen og politirådet. Dette har gitt betydelige fordeler ved at man har hatt etablerte strukturer, nettverk og rutiner som man har kunnet benytte. Disse nettverkene har imidlertid vært knyttet til aktører som hovedsakelig har barn og unge som sin målgruppe. For forebygging av voldelig ekstremisme må alle aldersgrupper inkluderes. Det gjør at flere aktører enn de tradisjonelle SLT-samarbeidspartnerne må inkluderes i nettverkene. Siden antallet aktører kan bli mange, er det utfordrende å finne egnede møteplasser og ikke minst å koordinere alle aktørene.

Noen nye strukturer er bygd opp for å fange det nye ved voldelig ekstremisme på en god måte. Det er etablert grupper og forum som ligger på utsiden av den ordinære SLT-modellen. Som vi skal komme tilbake til senere, er det også utviklet egne rutiner for denne type saker i flere av casekommunene, hvor alle bekymringssaker knyttet til radikaliserings skal behandles av koordineringsgruppa. Dette er annerledes enn de godt innarbeidede rutineene i SLT-modellen om at kommunale virksomheter forholder seg direkte til den lokale politistasjonen.

Det er forskjeller mellom casekommunene i hvilken grad de har etablert samarbeidsgrupper, forumer og rutiner som ligger på utsiden av den ordinære SLT-modellen. Enkelte SLT-koordinatorer oppfattet slike parallelle organiseringer og strukturer som konkurrerende til SLT-modellen.

En vel så stor bekymring er at SLT-koordinatorene de siste årene nærmest kun har jobbet med å utvikle kommunenes arbeid mot forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, og at de dermed har måttet nedprioritere rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid. SLT-koordinatoren har en viktig pådriver- og koordinatorrolle, og hvis den blir svekket, kan det over tid forringe arbeidet ute i virksomhetene og sivilsamfunnet.

Fremover blir det viktig å finne en oppgavefordeling som både ivaretar det tradisjonelle rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet, og det mer spesifikke arbeidet knyttet til radikaliserings og

voldelig ekstremisme. I noen byer hvor oppgavebyrden er særlig stor, vil det kanskje være nødvendig å styrke SLT med flere stillinger.

De nye radikaliseringskontaktene i politidistriktene og SLT-koordinatorene er stillinger som har flere tilstøtende oppgaver. Det fremstår som viktig at sentrale myndigheter tydeliggjør hvordan ansvars- og rollefordelingen er tenkt. Særlig når det gjelder koordinering av lokale aktører.

Forebygging av ekstremisme har lokalt medført noen utfordringer med henhold til både organisering, oppgavefordeling og koordinering som man trenger å jobbe videre med for å finne tilfredsstillende løsninger på.

6 Forebygging av ekstremisme— hva gjør kommunene

6.1 Innledning

Dette kapitlet beskriver det forebyggende arbeidet i kommunene. Hvilke forebyggende strategier og tilnærminger som er valgt, og begrunnelsene for disse, står sentralt.

Kommuner og deres samarbeidspartnere har satt i gang en rekke små og større tiltak for å forebygge voldelig ekstremisme. I tillegg har man lokalt mange tiltak og virkemidler som kan forebygge ekstremisme. Her har vi ikke målsetning om å presentere alle tiltak og initiativer som kan virke forebyggende, det vil bli altfor omfattende. Vår hensikt er å identifisere typiske trekk ved arbeidet og fremheve de mest sentrale virkemidlene. Fremstillingen begrenses til tiltak som kommunene har igangsatt eller har planer om å igangsette *særlig* rettet mot temaet forebygging av voldelig ekstremisme. I tillegg vil vi inkludere noen tiltak med en bredere forebyggende målsetning, som særlig ble fremhevet av informantene lokalt. Fokuset vil være på kommunenes arbeid med selektive og indikative tiltak for å forebygge ekstremisme (se kapitel 3, Bjørge 2015). Samtidig viser kommunene til viktigheten og styrken ved universelle tiltak også i dette forebyggende arbeidet.

Universell forebygging er kommunenes hovedoppgave og antagelig den viktigste rollen kommunene har i arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme. Det er en sterk oppfatning om at å bygge gode og trygge lokalsamfunn som inkluderer alle, og gir alle mulighet til deltakelse, er det viktigste også for å forebygge voldelig ekstremisme. Det er samtidig bred enighet om at det ikke er tilstrekkelig med universelle tiltak, da det alltid vil være enkelte

personer som faller utenfor slik at det trengs selektive og indikative tiltak.

6.2 Kommunenes tilnærming

Kommunene har i stor grad prioritert og bygget videre på eksisterende tiltak i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Kommunene benytter mange av de samme metodene, tiltakene og tjenestene som anvendes i forebygging av annen kriminalitet. Dette er i tråd med signaler fra nasjonale myndigheter. I Kristiansand sin «Veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme» (2015) nevnes flere etablerte kommunale og lokale tiltak som kan benyttes ved bekymring. Blant annet nevnes tverrfaglige team for skoleelever (kjernegruppe), den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten for elever som dropper ut av videregående skole, ansvarsgruppe og individuell plan, kommunenes oppfølgingstjenester for enkeltindivider over tid, ulike aktivitets- og støttegrupper for utsatte barn og voksne med ulike typer problemer, megling, forsoning og politiets bekymringssamtale.

Tiltakenes antall og bredde viser at kommunene og samarbeidspartnerne allerede besitter en velutstyrt «verktøykasse» som kan anvendes. Oppgaven er å finne ut hvordan disse kjente tiltakene og metodene kan benyttes for å forebygge og redusere voldelig ekstremisme. Kan man bare fortsette som før, eller må tiltak og arbeidsmetoder tilpasses det nye problemkomplekset?

I stor grad anvender eller vurderer casekommunene de samme type tiltakene som relevante i forebyggingen av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det er imidlertid noen forskjeller mellom kommunene for mindre sentrale tiltak.

6.3 Sahlins forebyggingsmodell

Vi vil benytte Sahlins forebyggingsmodell for å analysere det forebyggende arbeidet som gjøres lokalt. Denne modellen ble presentert i kapittel 3. Sahlin skiller mellom fire idealtyper: struktur- og miljørettede tiltak, sosialiseringstiltak, tiltak for å effektivisere institusjoner, og kontrolltiltak.

I figur 6.1 har vi plassert de lokale tiltakene etter Sahlins forebyggingsmodell som skiller mellom tiltakenes objekt og forebyggingsens overordnede verdi. I den videre beskrivelsen av det forebyggende arbeidet lokalt vil vi følge den firedelte oppdelingen. Vi vil starte med å beskrive tiltakene som har som overordnet verdi å styrke individets velferd og frihet. Først vil vi kort si noe om kommunenes struktur- og miljørettede tiltak. Deretter vil vi presentere de sosialiseringforebyggende tiltakene, som er tiltak som skal styrke individenes egen utvikling. Dernest presenterer vi tiltak der den overordnede verdien er å sikre samfunnsordenen. Vi ser først på tiltak som skal effektivisere institusjoner slik at de kan styrke sin innsats på dette området, før vi til slutt ser på hvilke kontrollforebyggende tiltak som anvendes.

Det er viktig å minne om at idealtyper er stiliserte modeller basert på noen bestemte kriterier. Idealtyper er ikke en beskrivelse av virkeligheten, men noe man kan analysere virkeligheten opp mot. Forebyggende tiltak og praksiser er langt mer sammensatte og langt mindre rendyrket enn hva modellene beskriver. Bruk av idealtyper for analyseformål kan imidlertid fremheve og tydeliggjøre trekk ved lokale tiltak, praksiser og måter å organisere arbeidet på.

Tiltakene i modellen er en oversikt over de viktigste tiltakene som kommunene vurderer som særlig relevante hovedsakelig for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, samlet for de fem kommunene. Det betyr at kommunene ikke har iverksatt alle disse tiltakene. I oversikten har vi også gruppert tiltak som ligner på hverandre, men som den enkelte kommune ser som ulike tiltak.¹⁷

¹⁷ Oslo og Larvik kommune har utarbeidet egne handlingsplaner for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Disse vil gi en ytterligere beskrivelse av tiltak iverksatt eller planlagt lokalt.

Figur 6.1: *Forebyggende tiltak iverksatt lokalt kategorisert etter Sablins (2000) forebyggingsmodell*

		Tiltakets objekt	
		<i>Forutsetninger</i>	<i>Atferd</i>
Overordnet verdi	<i>Individets velferd/frihet</i>	Forandringer av strukturer/miljø - Arenaer for dialog - Mobilisering av lokalsamfunn, frivillige org. og næringslivet	Sosialisering - Undervisningsopplegg - FLEXid - Mentor - Familierettede tiltak - Trygghetsprogrammet
	<i>Samfunnsorden</i>	Effektivisering av institusjoner - Kompetansebygging - Samordning og samarbeidsforumer - Styrking av egen organisasjon - Lovskjerpelse	Kontroll - Bekymringssamtalen

6.4 Struktur- og miljørettede tiltak

Struktur- og miljørettede forebyggende tiltak har som målsetning å forbedre borgernes muligheter til å utvikle seg som mennesker. Dette kan blant annet oppnås ved å endre strukturelle forhold som å sikre god skole for alle, utjevne sosiale og økonomiske forskjeller og sikre trygge og inkluderende lokalmiljø. Som tidligere ansees denne typen universelle tiltak som muligens det viktigste forebyggende arbeidet kommuner kan utøve. Omfanget av denne typen tiltak er stort, og tiltakene settes sjelden i gang med målsetning om å forebygge voldelig ekstremisme. Tiltakene kan likevel virke forebyggende også på radikalisering og voldelig ekstremisme. Et eksempel kan være Groruddalssatsingen i Oslo hvor mange ulike struktur- og miljørettede tiltak er satt inn deriblant tiltak for å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller og

styrke barnehagene og skolene. Denne typen universelle forebyggende tiltak er i hovedsak utenfor målsetningen med dette prosjektet, og hva kommunene selv vektlegger når de skal definere sitt forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Kommunene, og lokale organisasjoner, har imidlertid satt i gang noen tiltak som kan kategoriseres som miljørettede tiltak som vi vil fremheve her.

Det har blitt gjennomført lokale dialogmøter hvor både kommune, politi, lokale organisasjoner, ungdommer mm. har kommet sammen. Her har man diskutert utfordringene i egen kommune, og hva man lokalt kan gjøre for å sikre en god og inkluderende by. Lokale foreninger, for eksempel innvandrereforeninger, har også selv tatt initiativ til denne typen møter i sitt lokalsamfunn.¹⁸ For befolkningen har det også vært arrangert åpne dager i kirkene og moskeene. Generelt har det vært oppmerksomhet både i kommunene og i lokale foreninger på å skape arenaer for dialog mellom ulike befolkningsgrupper og trosmiljøer, og for å diskutere spørsmål knyttet til flerkulturelt samfunn, utenforskap, inkludering, etc.

For kommunene har en del av det brede forebyggende arbeidet med å skape gode og trygge lokalsamfunn dreid seg om å mobilisere lokalsamfunnet, frivillige organisasjoner og næringslivet.

6.5 Sosialiseringstiltak

Sosialiseringstiltak har også målsetning om å fremme individets positive utvikling og integrering i samfunnet. Denne typen tiltak kan rettes inn mot alle, for eksempel elever i en skoleklasse, og være universelle tiltak. De kan også være selektive og indikative tiltak rettet inn mot personer i risikozonen, eller personer som er, eller har vært, i ekstremistiske miljøer. Kommuner har mange ulike sosialiseringsforebyggende tiltak, spesielt overfor unge, men vi vil hovedsakelig avgrense oss til tiltak som særlig har som målsetning å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Vi vil også ta med enkelte tiltak som ikke er iverksatt spesifikt for denne tematikken, men som informantene særlig vektla som viktige.

¹⁸ Vi fikk delta på et slikt møte i Somalisk ungdomsforening på Stovner i Oslo, høsten 2015.

6.5.1 Undervisningsopplegg

Holdningsskapende arbeid i skolen er et velkjent forebyggende tiltak innenfor ulike former for kriminalitet og særlig rus. Mens kommunene ventet på utdanningsdirektoratets utvikling av læringsressurser, utarbeidet Oslo kommune (2015) et eget undervisningsopplegg for videregående skole. Med basis i dette utviklet Fredrikstad en utgave tilpasset for ungdomsskolen (2015). Hensikten med undervisningsopplegget er å gi:

«en mulighet for læreren til å skape dialog med elevene om temaet. Undervisningsopplegget er ment som et utgangspunkt for refleksjon og bevisstgjøring om radikaliserings og ekstremisme» (Oslo kommune 2015).

Temaene radikaliserings og ekstremisme knyttes til de sentrale temaene i skolen om menneskerettigheter, demokrati, mangfold, ytringsfrihet og grenser for ytringer og handlinger. Disse temaene er viktige både i skolefagene, og i det daglige skolemiljøet hvor elevene har rett på trygghet og inkludering. Ikke minst er disse temaene viktige i det generelle holdningsarbeidet som er en vesentlig del av samfunnsansvaret skolen har (Oslo kommune 2015).

De fleste av informantene fra undervisningssektoren var positive til denne typen undervisningsopplegg i skolene. Enkelte var imidlertid skeptiske og hevdet at det er mange programmer i skolene som ikke har hatt den effekten man ønsker, men heller har virket mot sin hensikt. Uansett er det enighet blant skoleinformantene om at skolene har en viktig oppgave med å utvikle kritisk tenkning hos elevene. En del skoler har gjennomført et slikt undervisningsopplegg, mens andre har benyttet annet opplegg for å øke elevenes kritiske tenkning.

6.5.2 FLEXid

Når vi beskriver sosialiseringforebyggende tiltak i casekommunene, vil vi også presentere et lokalt utviklet tiltak i Larvik. Dette er et tiltak som ikke er utviklet med direkte mål om å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme, men mange informanter i Larvik fremhevet dette kurset som et viktig tiltak også for å forebygge denne typen utfordringer. Tiltaket rettes mot

ungdom med flerkulturell bakgrunn og ligger i skjæringspunktet mellom universell og selektiv forebygging.

FLEXid er et kurs som skal skape bevissthet om egen identitet og bakgrunn. Sammen med andre med lignende erfaringer kan ungdommene diskutere mulighetene og utfordringene med å ha denne typen erfaringer. I Larvik har mange skoler og bofellesskap for enslige mindreårige flyktninger tatt i bruk kurset. Kurset går over to skoleår med samlinger hver andre eller tredje måned. Kurset treffer mange av de faktorene som pekes på som sårbarhetsfaktorer for voldelig ekstremisme, som for eksempel tilhørighet, identitets- og rollekonflikt, påvirkning fra transnasjonalt familieliv og nettverk etc. Kurset har også den styrken at det rettes inn mot alle med en flerkulturell identitet, og ikke kun mot dem som har blitt definert å være i risikosonen for ulike former for sosiale problemer. På den måten unngår man den potensielt stigmatiserende effekten tiltak kan ha for enkeltindivider i risikosonen. Kurset er også et annet tilbud enn hva som ofte foreslås og iverksettes. En av FLEXid-instruktørene beskrev det slik:

Når vi har vært på utviklingsverkstedene, har jeg savnet fokus på forebyggende tematikk på dette med identitet og ressursfokus. Det som har blitt nevnt av forebygging, har stort sett vært på aktiviteter, men det å møte dem på de indre behovene, det har vært for lite i fokus. Mange ungdommer gir sterkt uttrykk for at det å bli kjent med seg selv, bygge sin egen selvforståelse og selvtillit gir en drive fremover og en trygghet.

FLEXid er et av få tiltak casekommunene har fortalt om som så systematisk og omfattende fokuserer på identitet. Det er imidlertid langt mer utbredt å bruke aktiviteter som forebyggende tiltak, og det har ofte vært prøvd ut på personer som man ikke har klart å stoppe fra voldelig ekstremisme (se kapittel 9). FLEXid benyttes også i Kristiansand og Oslo, men i disse byene ble ikke kurset spesifikt nevnt. Muligens fordi våre informanter ikke kjente til tiltaket da det ikke er like utbredt som i Larvik. I Larvik ble

FLEXid fremstilt som et av de viktigste virkemidlene kommunen besitter i forebyggingen av voldelig ekstremisme.

6.5.3 Mentor

Tett en-til-en-oppfølgning av personer i risikosonen for voldelig ekstremisme er en type tiltak som man både nasjonalt (Justis- og beredskapsdepartementet 2014) og lokalt har tro på. Denne typen tiltak omtales ofte som mentor, og tiltaket i sin helhet mentorordning. Mentor blir beskrevet som «en ressursperson som kan veilede, være samtalepartner og bistå personen som både ønsker og har behov for støtte for å endre tankemønster, fiendebilde og/eller livsløp» (Justis- og beredskapsdepartementet 2015). Regjeringen anser mentorordningen også som et alternativ for kommunene (Justis- og beredskapsdepartementet 2014: tiltak 19).¹⁹

Et godt mentorforløp kjennetegnes av et tett, personlig og tillitsfullt forhold (Prieur og Henriksen 2003). Mentorforløpet bygger dermed på andre kvaliteter enn hva som normalt styrer relasjoner mellom bruker og tjenesteyter i byråkratiet, som distanse og profesjonalitet. Mentoren skal bruke sine personlige egenskaper og erfaringer til å gi støtte og hjelp, og det skiller seg fra tradisjonell rådgivning fra kommunale virksomheter basert på teoridrevne eller andre strukturerte strategier (Larun, Kirkehei, Steiro og Wollscheid 2012). Mentoren skal ikke bekle en profesjonsrolle, eller representere en kommunal eller statlig virksomhet, men bygge en relasjon til personen ut fra sine personlige erfaringer og kunnskaper. Dette gir mentoren en mer uavhengig og fri rolle. Samtidig må en mentor som er ansatt av kommunen, rapportere tilbake til kommunen om for eksempel utviklingen til personen som mottar tilbudet og bekymringsfulle hendelser. Dette kan begrense åpenheten og tilliten hos personen som får tildelt en mentor, og slik gjøre det utfordrende å oppnå et tett, personlig og tillitsfullt forhold mellom mentor og personen. Muligens kan dette også være en grunn til at flere av personene casekommunene har tilbudt en mentor, har avvist tilbudet.

¹⁹ I regjeringens handlingsplan er Kriminalomsorgen gitt i oppgave å bygge opp en mentorordning. Denne skal primært rette seg mot innsatte i fengsel som er identifisert til å være i risikosonen for å bli rekruttert til voldelig ekstremisme (Justis- og beredskapsdepartementet 2014: tiltak 18).

Hva oppfølgingen består i, vil avhenge av behovene til personen som får tilbudet. Mentorforløp for personer med andre sosiale og kriminelle problemer har vist at oppgavene for mentoren kan i tillegg til å være en samtale og diskusjonspartner, være å hjelpe til med praktiske ting, fritidsaktiviteter, grensesetting og sosialt samvær (se Carlsson 2006).

Tilbudet om slik en-til-en-oppfølging er frivillig og formålet med tiltaket er å bidra til en positiv utvikling for personen. Det overordnede målet med tiltaket er å øke inkluderingen og samfunnstilknytningen for personene. Tiltaket har dermed et tydelig sosialt preg og omsorgspreg. En så tett oppfølging av personer det er knyttet alvorlige bekymring til, vil også kunne ha preg av å være et kontrolltiltak for personen som tiltaket rettes mot. For staten og kommunen kan denne formen for tiltak også gi mulighet til å følge med på utviklingen til personen og slik styrke kontrollen. Tiltaket er imidlertid plassert innenfor sosialiseringsmodellen da det sosiale preget og omsorgspreget er betydelig, og tiltaket er forankret utenfor justissektoren og har preg av frivillighet.

I løpet av de siste årene har mentoroppfølging totalt sett kun blitt opprettet et fåtall ganger til sammen i casekommunene. De fleste av forløpene ble iverksatt helt mot slutten av datainnsamlingen for dette prosjektet, og erfaringene fra disse mentorforløpene har vi ikke fått fanget i dette prosjektet. Det er imidlertid viktig at erfaringene fra de igangsatte mentorforløpene, og de etablerte mentorordningene, blir evaluert senere. Flere av forløpene har omhandlet personer med høyreekstreme sympatier, og hvor bekymringene ikke har vært av de aller alvorligste.

Generelt sett har casekommunene tilegnet seg begrenset erfaring med å gjennomføre denne typen tiltak. En vesentlig erfaring er imidlertid at det er vanskelig for kommunene og politiet å få personene i risikozonen, eller personene som tidligere har vært en del av et ekstremistisk miljø, og som man ønsker skal ta imot tilbudet om mentor, til å ta imot tilbudet. Erfaringen så langt er at de fleste er avvisende, uavhengig av om det er politibetjenter eller kommuneansatte som tilbyr personen en mentor. Den begrensede erfaringen man har lokalt, kan muligens tyde på at utfordringene muligens er enda større overfor personer som sympatiserer med

islamsk ekstremisme enn høyreekstremisme, og at de man har høyest bekymring til, er vanskeligst å rekruttere.

Særlig i casekommunene som har hatt mentorforløp, har det vært interessante diskusjoner om hvordan mentorordningen bør fungere. Kommuneinformanter løftet fram flere vesentlige utfordringer for kommunene med å etablere en mentorordning. Blant annet er det utfordrende å forankre ordningen i en spesifikk virksomhet. De personene man vil tilby tjenesten til, er svært forskjellige og faller inn under forskjellige virksomheter. Denne typen en-til-en-oppfølgning er også svært kostbar, og det forsterker utfordringene med å forankre ordningen i kommunen da ingen virksomheter ønsker å ta ansvar for en slik kostbar virksomhetsovergrepene ordning. I de få mentorforløpene som er igangsatt, har ansvaret blitt forankret hos SLT-koordinatoren eller i koordineringsgruppa som jobber spesifikt med forebygging av ekstremisme, og de har blitt finansiert av egne prosjektmidler.

Hvem kan være mentor

En sentral diskusjon har vært om hvem som skal være mentor. Her kan det skilles mellom to ulike tilnærminger. Enten kan det bygges opp en pool av mentorer som trenes og kvalifiseres til rollen, slik som flere bydeler i Oslo er i gang med. Poolen består av personer med ulik bakgrunn, personlige egenskaper og kompetanse, slik at man kan finne en egnet mentor til hver konkrete person. Personene til poolen kan rekrutteres internt fra kommunen eller utenfor. Den andre tilnærmingen er å finne en egnet mentor i hver enkelt sak som allerede har en opparbeidet relasjon til personen man vil gi tiltaket til, og gi denne personen veiledning og støtte i rollen som mentor. Dette er blitt gjort ved mentorforløp i Sarpsborg, Fredrikstad og Oslo.

Disse to ulike tilnærmingene vektlegger i ulik grad to vesentlige forhold som står sentralt blant mange informanter. Når det gjelder forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, har det vært en oppfatning blant mange kommune- og politiansatte at dette er en tematikk som krever profesjonelle og kvalifiserte fagfolk. Mange har vært skeptiske til å benytte personer og organisasjoner man ikke har tilstrekkelig kjennskap til, for eksempel innen sivilorganisasjoner. Det gjør at man derfor kun ønsker å involvere enten ansatte i egne organisasjoner, eller andre man gir opplæring og veiledning.

På den annen side er det en utbredt oppfatning at de som har en relasjon til personene man ønsker å nå, har et fortrinn for å få til endring. De skisserte mentormodellene som kan velges lokalt, vil i ulik grad vektlegge forholdene profesjonalitet og relasjon.²⁰

Nedenfor har vi satt opp en firefeltstabell for å illustrere de ulike alternativene for å rekruttere til rollen som mentor basert på forholdene faglært/ufaglært og relasjon/ikke relasjon.

Tabell 6.1: *Illustrasjon over potensielle mentorer*

	Relasjon	Ikke relasjon
Faglært	Lærere Saksbehandlere	Opplærte mentorer
Ufaglært	Familie Venner Ungdomsarbeidere	Eks-ekstremister Sivilsamfunnsorg.

Mentorordningen hvor man prøver å rekruttere mentorer blant de som allerede kjenner personen, kan være både blant faglærte og ufaglærte. I de få mentorforløpene som er igangsatt, har man engasjert nåværende eller tidligere ansatte i det kommunale og statlige apparatet som kjente vedkommende. På denne måten klarte kommunene å kombinere hensynene om både fagkompetanse og relasjon. Flere hevdet at dette vil være mulig i en del tilfeller der personene man vil tilby mentorordning til, tidligere har vært i kontakt med hjelpe- eller kontrollapparatet, og har en god relasjon til enkelte ansatte.

Utfordringer med denne tilnærmingen kan være å finne egnede personer som allerede har en relasjon. Hvis man ikke finner slike personer, må man rekruttere andre som enten har fagkompetanse eller ikke. Da har man imidlertid ikke fått trent på forhold, eller de

²⁰ For en kommune vil det antagelig også være andre forhold enn de nevnte ovenfor som har betydning for hvordan mentorordningen bygges opp som kommunenes størrelse og problemets omfang. Hvis ikke radikaliserings og voldelig ekstremisme er et problem lokalt vil det heller ikke være nødvendig å bygge opp en pool av mentorer.

har ikke fått opparbeidet seg erfaring fra lignende jobber tidligere, slik som mentorer i en mentorpool.

En mentorordning som bygger på mentorpool hvor man finner egnede personer, gjerne allerede fagpersoner, og kurser dem, er en ordning som vektlegger kompetanse og profesjonalitet. Her ønsker man å bygge fagkompetanse og gi mentorene særskilt kunnskap for å kunne drive mentorering. Denne typen ordning avgrenser seg til faglærte i firefeltstabellen.

En vesentlig utfordring er at i de fleste tilfellene vil mentorene ikke ha en relasjon til personen som de skal jobbe opp mot, men at relasjonen må opprettes og tillit etableres. Den foreliggende kunnskapen om hvem som trekkes mot ekstremistiske miljøer, viser at bakgrunnen deres er svært mangfoldig. Det er menn og kvinner, ungdom og voksne, etnisk norske og personer med innvandrerbakgrunn, personer med og uten kriminell bakgrunn og ulik sosial og kulturell tilhørighet. I tillegg kan de sympatisere med høyre- eller venstreekstremisme eller religiøs ekstremisme. En slik en-til-en-oppfølging er avhengig av at man klarer å opprette en god relasjon mellom mentoren og personen. Et avgjørende spørsmål er derfor hvor stort mentorkorps man trenger lokalt for å være sikker på at man har et utvalg av mentorer som kan passe det mangfoldet av personer de skal være mentor for.

Særlig i mindre kommuner, men også de større kommunene, kan det bli krevende å ha en tilstrekkelig pool for å møte den potensielt mangfoldige brukergruppa. Selv om kommunenes mentorordning er rettet inn mot personer i risikosonen, og ikke kun straffede eller hjemvendte fremmedkrigere, er det likevel relativt få personer som det er knyttet så høy bekymring til at denne typen tiltak er aktuelt. Det kan føre til at bare et fåtall av mentorene i poolen vil få erfaring som mentor. Dilemmaet her er at du trenger en stor pool for å kunne tilby personer med ulike kvaliteter, men en stor pool betyr at hver enkelt mentor får lite trening. Enkelte av casekommunene har allerede snakket med andre kommuner om å utveksle mentorer, og ikke minst utdanningsopplegg og muligens kursing, for å imøtekomme noen av disse utfordringene.

At omfanget av aktuelle personer er relativt begrenset i utgangspunktet, og at få av dem man tilbyr tiltaket til, ønsker en mentor, gjør at man har et tiltak man svært gjerne ønsker å tilby, og ikke minst høste erfaring fra, men som det er vanskelig å få satt

i verk. Konsekvensen kan bli, og som det er eksempler på lokalt, at målgruppa utvides og tilbudet gis til personer hvor bekymringsgrunnlaget er lavere enn man opprinnelig hadde sett for seg.

Lokalt oppleves det som en forventning fra myndighetene om at denne type tiltak bør iverksettes. Det er også en positiv holdning internt i kommunene og politiet til bruk av mentor. Det fremstår imidlertid ved noen anledninger som litt tilfeldig hvilke tilnærminger kommunene har valgt. I Fredrikstad fremstår for eksempel ønsket om å tilegne seg erfaring med denne type tiltak som særlig sentralt, og man ønsket å komme i gang med noen mentorforløp for å høste kunnskap. I Oslo har flere bydeler søkt og fått tildelt statlige prosjektmidler for trening og opprettelse av en mentorpool. Mulighetene for økonomisk støtte har fremstått som viktig. Slike prosjektmidler er tidsavgrenset og egner seg godt til kompetansehevingstiltak. Når man bygger opp en pool, gjennomfører man dessuten noe konkret som gjør at man viser handlingskraft både internt i egen organisasjon og utad. Som vist har de ulike mentorordningene styrker og svakheter, og hvilken type mentorordning man velger å bygge opp lokalt, kan ha betydning for mentoreringen som er målsetningen ved hele tiltaket. Vi mener at den enkelte mentorordningens styrker og svakheter bør vektlegges når man vurderer å bygge opp en mentorordning lokalt, og at ikke økonomiske og praktiske hensyn blir totalt dominerende.

6.5.4 Familierettede tiltak

Både familier til personer i risikozonen og særlig familier hvor medlemmer har vervet seg til terrororganisasjoner i utlandet, kan ha behov for noen særlige kommunale tjenester, for eksempel helse- og omsorgstjenester for å behandle traumer og sorg. Kommunene kan også vurdere at det bør iverksettes støttende tiltak for å ivareta og forhindre radikalisering hos søsken eller andre familiemedlemmer. Noen av kommunene har hatt konkrete erfaringer med å jobbe opp mot familier hvor medlemmer har vært tilknyttet terrororganisasjoner i utlandet. Disse erfaringene vil vi beskrive nærmere i kapittel 7.

Foreldre og familie er i en nøkkelposisjon til å påvirke sine barn. Flere av casekommunene har deltatt i Barne-, ungdoms- og

familedirektoratets (BUFDIR) prosjekt med å utvikle og prøve ut opplegg for veiledning av foreldre som har en bekymring overfor sine barn knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme. Det prøves ut et program for foreldreveiledning, som kalles International Child Development Program (ICDP), som «legger til rette for at foreldre kan møtes og, sammen med sertifiserte veiledere, ta opp utfordringer, drøfte ulike spørsmål og utveksle erfaringer» (Tiltak 19 i regjeringens handlingsplan).²¹ Denne typen foreldreveiledning, og foreldrenettverk, ble også benyttet blant annet på 1990-tallet som et tilbud til foreldre med ungdommer i høyreekstreme miljøer, og foreldrene oppfattet dette som et godt og viktig tiltak (Carlsson og Haaland 2004, Bjørge 1997, Olsen 2001).

6.5.5 Trygghetsprogrammet

Trygghetsprogrammet i Oslo ble av flere informanter fra Oslo fremhevet som et viktig tiltak for å forebygge voldelig ekstremisme. Trygghetsprogrammet, som er et samarbeidsprosjekt mellom politidistriktet og kommunen, er et tilbud til alle unge ofre under 18 år som har vært utsatt for lovbrudd som vold, ran, trusler eller seksuelle forbrytelser, og alle ofre for hatkriminalitet uansett alder. Ofrene får tilbud om en trygghetssamtale hvor trygghetsbehovet kartlegges. Om nødvendig får vedkommende tilbud om en trygghetsguide som følger en opp. Trygghetsguiden kan være fra politiet, bydelen, skolen eller andre (SALTO 2014). Hensikten med programmet er å opprette ofrenes trygghetsfølelse, i tillegg til å forhindre at ofre for kriminalitet skal utvikle hat, frustrasjon og sinne på grunn av hva de har blitt utsatt for. En ønsker å avverge at sinnet kan ende opp med å bli kanalisert inn i kriminalitet, slik som f.eks. voldelig ekstremisme.

6.5.6 Andre sosialiseringstiltak

I kommunene har det vært gjennomført mange mindre tiltak for å fremme økt sosialisering og inkludering. Det har for eksempel blitt iverksatt tiltak for å tilrettelegge for idrettsaktiviteter blant barn og unge med minoritetsbakgrunn. Flere kommuner har også engasjert

²¹ Det er igangsatt en evaluering av dette tiltaket som etter planen skal ferdigstilles i 2017.

og involvert Ungdomsrådet i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme.

6.6 Tiltak for å effektivisere institusjoner

Ifølge Garland (2001) og Hughes og Edwards (2005) er sentrale strategier for å bedre det kriminalitetsforebyggende arbeidet ofte å styrke innsatsen til de forebyggende aktørene blant annet gjennom å øke deres kompetanse og bedre samordningen og samarbeidet mellom aktørene. Dette ser vi også har vært tilfelle i casekommunene vi har undersøkt.

Lokalt har det blitt iverksatt mange tiltak for å forsterke innsatsen på dette feltet blant de ulike kommunale virksomhetene og samarbeidspartnere. Tiltakene har blant annet vært å forbedre samarbeidet mellom ulike aktører og styrke arbeidet i egen organisasjon ved å øke kompetansen og avklare ansvarsforhold. Denne typen tiltak er ikke rettet direkte inn mot målgruppa man ønsker å nå, men er tiltak for å forsterke forutsetningene til å kunne drive forebyggende arbeid (Sahlin 2000).

6.6.1 Kompetansebygging

Alle de 31 kommunene som deltok på utviklingsverkstedene har framhevet mangel på kompetanse som en gjennomgående utfordring. De hevder at de mangler fenomenkunnskap på denne spesielle problemstillingen; altså kunnskap om hva ekstremisme er, og hvilke bekymringstegn man kan se etter slik at man blir i bedre stand til å identifisere personer som selv kan være villige til å begå en terrorhandling, eller som kan tilskynde andre til å gjøre det. De hevder også at de mangler kompetanse på hvordan de kan jobbe for å redusere og forebygge slik ekstremisme.

Kompetansebygging av ansatte i kommunene og politi har derfor vært én av de mest sentrale tiltakene lokalt. Kompetansebyggingen kan deles inn i to typer.

1. Gi ansatte bedre fenomenkunnskap om ekstremisme og mulige kjennetegn og signaler, samt informere om rutiner ved bekymring.
2. Styrke og trygge ansatte i deres rolle.

Bedre kunnskap om ekstremisme

Særlig har det blitt fokusert på å gi ansatte bedre kunnskap om kjennetegn og signaler som ansatte kan se etter for å oppdage personer som viser tegn til å utvikle ekstremistiske synspunkter, holdninger eller sympatier, og eventuelt viser villighet til å benytte vold for å oppnå politiske eller religiøse mål. I tillegg har det vært viktig å orientere internt i kommunen, og blant trossamfunnene og andre sivilorganisasjoner, om nye rutiner som er utarbeidet for melding av bekymring for denne typen saker. Enkelte kommuner, Oslo, Larvik og Kristiansand, har laget en veileder ved bekymring, men alle kommunene har utviklet rutiner for melding av denne typen saker som er gitt til de ulike virksomhetene. Utarbeiding og formidling av veiledere er et virkemiddel for å nå bredt ut til relevante virksomheter, sivilorganisasjoner og innbyggerne i kommunen.

Styrke og trygge ansatte

Bedre fenomenkompetanse kan bidra til å trygge ansatte i møte med tegn på radikalisering og voldelig ekstremisme. I tillegg kan kompetanse om *hvordan* ansatte kan *håndtere og møte utfordringer* knyttet til ekstremisme, trygge dem i deres rolle.

Informantene i undervisningssektoren bekreftet at lærerne må håndtere en del kontroversielle og problematiske utsagn, symbolbruk eller annen type negativ atferd. Dette kan grense mot hatkriminalitet eller være utsagn som støtter ekstremistiske holdninger og grupperinger. Konkret dreier dette seg om diskriminerende utsagn mot homofili, mot personer med annen etnisk bakgrunn, eller sympatiserende utsagn og symbolbruk for IS. Informantene hevdet at skolene er relativt vant til å håndtere denne typen utfordrende holdninger og atferd. De oppfatter at mange lærere er gode og trygge i rollen og tør å diskutere problematiske utsagn og handlinger med elevene. En del lærere kan likevel oppleve denne type situasjoner som utfordrende og krevende. Følelsen av utrygghet begrenser deres inngripen. I en del kommuner har koordinatorene for det forebyggende arbeidet innen ekstremisme, eller skolene selv, tatt initiativ til å utvikle og trygge lærerne i sin rolle.

I én av kommunene har man også ønsket å styrke og trygge ungdomsarbeiderne i fritidssektoren, slik at de kan føle seg mer

trygge i å konfrontere kritiske utsagn og diskutere med ungdommene. De har erfart at ungdommer deler og diskuterer konspirasjonsteorier på fritidsklubbene. Informanter både i utdanningssektoren og andre virksomheter pekte på viktigheten av at *ungdommer blir konfrontert med sine utsagn og virkelighetsoppfatninger*. Tiltak som trygger de ansatte kan nettopp bidra til at de tør å gå inn i dialog med ungdommene om kritiske utsagn og oppfatninger.

Kurs og foredragsholdere

Kommunene kan styrke egen kompetanse ved å bruke egne krefter til å formidle i egen organisasjon, eller hente inn kompetanse eksternt. Tematikken voldelig ekstremisme har fått mye oppmerksomhet, og det tilbys en lang rekke seminarer, konferanser og kurs.

Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) har nylig fått en sentral rolle i å bygge lokal kompetanse. RVTS har utviklet en kunnskapsportal på internett i tillegg til et kursopplegg basert på konseptet «trening av treneren». Kursene inneholder fenomenkunnskap og tilbyr verktøy for å identifisere og håndtere tegn på ekstremisme.

PST trekkes også ofte inn for å drive kompetansebygging i kommunene. Det kan være presentasjoner av oppdaterte trusselvurderinger og utvikling av trender, fenomenkunnskap og det de kaller «radikaliseringstunnelen», samt samtalemotodikk og hvordan håndtere en bekymring. Hensikten er å øke de ansattes kompetanse om radikalisering og voldelig ekstremisme. I foredragene overfor kommunene fremstår det også som at PST har målsetning om å ufarliggjøre og normalisere temaet. Et sentralt budskap har vært at de ansatte må fortsette som før, og at arbeidet man allerede gjør i førstelinjetjenestene, også kan anvendes for dette temaet. Ifølge PST er det forebyggende arbeidet i førstelinjetjenestene det viktigste forebyggende arbeidet, også overfor voldelig ekstremisme. Det kan ikke erstattes av forebyggende arbeid i andre- og tredjelinjetjenestene.

PST, lokalt politi og kommuneledelsen har hatt en klar målsetning om å trygge de kommunalt ansatte ved å normalisere og avdramatisere temaet. Man kan imidlertid også spørre seg om det å benytte PST til å fortelle om «radikaliseringstunnelen» og gi fenomenkunnskap, heller er med på å alvorliggjøre temaet enn å

ufarliggjøre det. Når man bruker PST, kan det gi et signal om at dette temaet er så spesielt og alvorlig at Politiets Sikkerhetstjeneste må komme for å fortelle. En ting er hva de ansatte i PST sier. Det andre er hva de ansatte i kommunen og andre institusjoner til slutt sitter igjen med av inntrykk. Dette kan igjen ha betydning for hvordan de tilnærmer seg temaet og håndterer enkeltsaker. Det tunge innslaget av politi på denne typen seminarer, konferanser og workshops kan gi inntrykk av at dette er en oppgave for politiet, og at det er politiet som er ekspertene. PST kan imidlertid med sine foredrag muligens avmystifisere overfor ansatte i andre virksomheter hvem og hva PST er, ved at de ansatte i kommunene og andre institusjoner får et navn og ansikt til ansatte i PST.

Lære av egne erfaringer, foreløpig lite utbredt

Vi har sett mindre av intern kunnskapsoverføring, særlig ved håndteringen av enkeltsaker. I tillegg har det vært lite oppmerksomhet på hva som eventuelt oppfattes som særlig vanskelig med å håndtere denne typen saker. Kort sagt har hovedfokuset vært å gi ansatte et minimum av generell kunnskap om temaet. Særlig har det vært vektlagt å formidle fenomenkunnskap og kjennetegn ved utsatte personer, slik at flest mulig i de kommunale virksomhetene og i frivillig sektor kan oppdage personer som er i risikosonen.

Kompetansebyggingstiltakene har slik sett hatt et preg av å bedre evnen til å oppdage potensielle ekstremister.

6.6.2 Samordning og samarbeidsforumer

Det er som tidligere nevnt opprettet flere typer samarbeidsforumer, nettverk og lignende særlig for dette temaet, som for eksempel koordineringsgrupper og kontaktforum (se kapittel 5 for beskrivelse av disse). Blant informantene ble disse gruppene og forumene ansett som svært viktige tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet lokalt. Gruppene og forumene har generelt mål om å forbedre kunnskapen og informasjonsflyten, forsterke innsatsen, styrke samordningen og samarbeidet både i enkeltsaker og i det forebyggende arbeidet generelt. Denne typen tiltak har en tydelig målsetning om å effektivisere arbeidet i institusjonene.

Dialogforum

I sitt forebyggende arbeid har casekommunene vektlagt å styrke dialogen med trossamfunnene, og særlig de muslimske trossamfunnene. Dette fremstår som en viktig satsning hos casekommunene. I casekommunene har det blitt opprettet, eller man har forsterket, dialogforum/møter hvor trosledere fra ulike trossamfunn og politi- og kommuneledelsen kommer sammen (se kapittel 9 for nærmere beskrivelse av disse tiltakene). Hensikten med disse forumene og møtene er å forbedre kontakten, tilliten, relasjonene og samarbeidet mellom trosmiljøene, kommunen og politiet. Dette for å forenkle og forbedre samarbeidet om både det universelle forebyggende arbeidet, men også i konkrete enkeltsaker.

6.6.3 Styrking og avklaring i egen organisasjon

En del av virksomhetene har utpekt ansvarlige for dette temaet for å sikre oppfølging av temaet internt i virksomheten, særlig ansvar for faglig utvikling og kontakt med SLT-koordinatoren. Kommuner og lokalt politi har også tatt initiativ til å opprette egne kontaktlister som inkluderer frivillig sektor, særlig trossamfunn. Listen er tenkt å kunne anvendes blant annet i trusselsituasjoner lokalt/nasjonalt, men også ved terrorhendelser i utlandet som kan påvirke lokale forhold. I Sarpsborg ble for eksempel kontaktlisten anvendt i etterkant av terrorangrepet i Paris. Her ønsket man å komme raskt i kontakt med utsatte grupper, slik som det jødiske trossamfunnet for å skape dialog og sikre trygghet.

Både i kommunene og i politiet er det tatt noen organisatoriske grep for å bedre innsatsen i institusjonene på dette feltet. I politiet er det etablert nye stillinger, eller omgjort stillinger, for å styrke arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme. I kommunene har særlig SLT koordinatorene prioritert denne typen arbeid de siste årene.

6.6.4 Lovskjerpelse

I 2013 ble det en ytterlig skjerpning av straffelovens bestemmelser om terror. Blant annet kan personer straffes som «danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon» (straffeloven §136a). Skjerpning av

straffen vil være et virkemiddel for strafferettsapparatet for å øke kontrollutøvelsen. Dette er et type tiltak som ikke direkte relateres til kommunene, men endringer i lovene og kontrollen kan imidlertid ha betydning for kommunenes arbeid. Enkelte kommuneinformanter var bekymret for at dette kan føre til at det også blir vanskeligere for kommunene å komme i kontakt med enkeltpersoner og deres familier. VINK i København har erfart at familier som har vært bekymret for at familiemedlemmer har kontakt med ekstremistiske miljøer eller terrororganisasjoner, i større grad vegrer seg for å ta kontakt med VINK eller andre myndigheter etter en lignende skjerping av terrorparagrafene som i Norge. Familiene er redde for at familiemedlemmene skal bli straffet. De utsetter derfor å ta kontakt til det er for seint og personen er overbevist om å verve seg til terrororganisasjoner. Da blir det mye vanskeligere å sette inn mottiltak for stoppe vedkommende (VINK 2015). Erfaringene fra Danmark er nok et eksempel på hvordan strafferettslige intervensjoner kan få utilsiktede negative konsekvenser og gjøre det forebyggende arbeidet vanskeligere. Det påvirker individenes forhold til hjelpeapparatet og kommunen slik at de blir enda vanskeligere å nå. Det gjør det vanskeligere for hjelpeapparatet å kunne tilby hjelp og lykkes med tidlig innsats.

6.7 Kontrolltiltak

Kontrolltiltak er en type tiltak som prøver å regulere folks adferd ved ytre kontroll, og man ønsker å oppnå relativt direkte effekt av tiltaket. Mange kontrollforanstaltninger som overvåking, sanksjoner etc. er en type tiltak som i hovedsak ligger utenfor kommunenes ansvarsområde. Kommunene er imidlertid partnere ved noen former for straffegjennomføring og ved tilbakeføring etter for eksempel fengsel. De nye straffereaksjonene rettet mot ungdom, ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, gir også kommunene en langt større rolle i straffegjennomføringen (Lid 2016). Noen av kommunene har inkludert egen rolle i straffegjennomføringen som en del av deres arbeid innen forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Det fremstår imidlertid ikke som det har vært en viktig del av den kommunale innsatsen så langt.

Politiet har et bredt spekter av kontrolltiltak som er sentrale i forebygging av voldelig ekstremisme. I politiets arbeid kan vi skille mellom forebyggingsporet og etterforskningssporet. Etterforskningssporet har imidlertid også forebyggende målsetninger. Særlig innenfor alvorlige lovbruddstyper som voldelig ekstremisme, er det en viktig målsetning ved etterforskningen å avverge at hendelsen skjer (se også Bjørge 2015). Politiet vil ved etterforskning av saker ha betydelige polisiære virkemidler. Hvis politiet jobber i et forebyggende spor, har de langt mer begrensede virkemidler. Et sentralt virkemiddel i den forebyggende innsatsen er bekymringssamtalen.²² Politiet kan invitere eller innkalle²³ ungdommer under 18 år og foreldre til bekymringssamtale. For personer over 18 år har politiet kun mulighet til å invitere personer det er knyttet bekymring til (POD 2011). Kommunale virksomheter kan også bli med i disse samtalene hvis det er hensiktsmessig. Bekymringssamtale er ofte brukt av politiet overfor bekymringer knyttet til voldelig ekstremisme. Politiet kan ved behov følge opp med avklarings- og oppfølgingssamtaler.²⁴ I politiets forebyggende spor er dialog dermed også det sentrale virkemidlet politiet besitter for å forebygge voldelig ekstremisme.

Vi har beskrevet de forebyggende tiltakene som casekommunene hovedsakelig har fremhevet i sitt forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Vi vil nå peke på et område hvor casekommunene i svært liten grad utøver forebyggende arbeid.

²² Politiets bekymringssamtale er et virkemiddel politiet bruker til å tydeliggjøre overfor personen som blir innkalt eller invitert, at atferden personen utøver er bekymringsfull, eller at grensen for hva som er akseptabelt og/eller lovlig, er overtrådt. Slik sett har denne typen tiltak en klar karakter av kontrolltiltak. Samtidig ønsker politiet gjennom bekymringssamtalen å stimulere til selvutvikling hos personen, slik at personen i fremtiden endrer atferd, og slik sett blir den også et sosialiseringstiltak. At politiet som statens legitime maktutøver gjennomfører denne typen samtaler, og at samtalen kan være pliktig for ungdom, gjør kontrollaspektet dominerende, og den er derfor i denne presentasjonen plassert som et kontrolltiltak.

²³ Bekymringssamtalen følger to hovedspor. Politiet kan invitere personer til samtale med frivillig oppmøte, jfr. Politiloven §1 og 2, eller innkalle ungdom og foreldre til samtale med pliktig oppmøte, jfr. Politiloven § 13.

²⁴ Bekymringssamtale er knyttet til politiets forebyggende arbeid, og skiller seg fra et tradisjonelt avhør i en etterforskningssituasjon hvor politiet kan innkalle personer til avhør.

6.8 Internett og sosiale medier, ikke en arena for forebygging?

Internett og sosiale medier har vist seg å være en sentral arena for å spre ekstremistiske holdninger. Internett brukes også aktivt for å rekruttere til ekstremistiske nettverk, grupper og aktiviteter (Nesser m.fl. 2013). Verken casekommunene eller lokalt politi har noen strategi eller plan for å jobbe forebyggende på disse arenaene. Vi fant ingen systematiske måter å jobbe på lokalt for å motsi hatytringer eller forhindre rekruttering.

De fleste informantene anså imidlertid disse arenaene som viktige å være på. Både ansatte i kommunene og politiet var imidlertid usikre både på hvordan de skulle tilnærme seg internett som en arena for forebygging. Hvilke roller kunne de ta, og hva kunne de aktivt gjøre for å forhindre rekruttering til voldelig ekstremisme gjennom internett?

Intervjuer: Kan kommuner benytte sosiale medier og internett som et sted hvor man kan oppdage og identifisere risikogrupper, personer osv.? Er det et sted kommunen bør tenke på å være for å fange opp?

Informant: Ja, det tror jeg. Jeg vet ikke i hvilken grad vi er det i dag. Men så er det det igjen, hva er kommunens rolle eller politiets rolle i forhold til akkurat det? Det er viktig at vi som kommune er på de arenaene som ungdommen er på, eller «våre brukere» er på. Virtuelt eller sosiale medier, om det er ute i gata. Det er viktig at vi følger med på den utviklingen der. Men hvem sin rolle er det å følge med på det? Politiet, kommunen? Det er litt usikkert. Det er definitivt vår rolle å følge med på utviklingen, men er litt usikkert hvor stor rolle burde vi ha. Det er et område som er litt «ullent» for meg, egentlig. (SLT-koordinator).

En radikaliseringskoordinator i politiet pekte på noen særegne dilemmaer for politiet med å forebygge ekstremisme på internett.

... det er en vanskelig grensegang igjen da fordi at hvis politiet er på nett, og deltar aktivt i debatter, så kommer vi inn på spørsmålet om det her skal politiet mene noe om. Skal vi da bare sitte der og vente og overvåke noen til de sier noe om vold og så hoppe inn, er det effektiv bruk av politiressurser? Og tenk på hvor mange forum som finnes, i hvert fall innen religiøs ekstremisme. Mye av det foregår på andre språk (ikke på norsk eller engelsk), så det krever masse kompetanse og innsikt. Det er en veldig tung materie, og ideologisk ikke minst. Også har du det overvåkningsaspektet. Hvor mye skal politiet være på nett og overvåke folk? Det er klart, får vi en bekymringsmelding fra en skole om en gutt, så skjønner alle at vi vil google han og se hva er dette for en gutt. Det er ikke overvåkning av den grunn. Vi legger grunnlag for hva kan vi gjøre for å forebygge videre radikalisering. Men hvis politiet sitter på alle forum hvor det blir diskutert ekstreme holdninger, da begynner vi å komme veldig tett på overvåkningen.

Sunde (2013) beskriver lignende problemstillinger for politiet i arbeidet med å forebygge ekstremisme på internett. Denne usikkerheten som finnes både hos kommunene og politiet, ser ut til å gjøre virksomhetene passive med å benytte internett og sosiale arenaer til en sentral forebyggingsarena for ekstremisme. Virksomhetene har også generelt liten erfaring med å bruke internett og sosiale medier som arena for kriminalitetsforebygging, så de har lite erfaringsgrunnlag å bygge på.

Kripos, som er en sentral politienhet, har nylig fått ansvar for å styrke politiets forebyggende arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme på internett (handlingsplanen tiltak 24). En viktig erfaring så langt er at i en del tilfeller kan det være vanskelig å vurdere informasjonen på internett og sosiale medier. Informasjonen fra internett er ikke tilstrekkelig for å avgjøre bekymringsgraden i saker. Direkte kontakt med personene er

nødvendig i tillegg. Man er ofte avhengig av å konferere med lokalt politi eller kommunale virksomheter som kanskje kjenner vedkommende. Disse lokale aktørene kan også ha mulighet til å sjekke saken ytterligere.²⁵ Dette viser mulighetene og begrensningene ved det forebyggende arbeidet på sosiale medier og internett, samtidig som det tydeliggjør viktigheten av lokal- og individkunnskap for å kunne vurdere den enkelte sak.

Bruken av sosiale medier blant de ansatte begrenset seg stort sett til å se på åpne profiler til personer de var bekymret for og ønsket å holde et øye med. Det kan være å sjekke ut hva de legger ut på sin side, hvilke sider de linker til, og hvem de er venner med. Endringene i Facebooks regelverk om at offentlige instanser kun kan ha en offisiell side og ikke mange personlige profiler, oppleves blant ansatte å begrense hvordan de nå kan kommunisere med og følge med på enkeltpersoner. Politibetjenter fortalte for eksempel at de tidligere hadde god erfaring med å ha personlige profiler hvor de kunne kommunisere med dem som de var venner med, og de hadde mange venner som også var innblandet i kriminalitet. En slik kontakt var ikke mulig å opprettholde gjennom den offisielle siden til det lokale politiet.

Noen av våre informanter fortalte om erfaringer med å bruke private profiler på sosiale medier direkte knyttet til saker som gjaldt ekstremisme. En kommuneansatt ble kontaktet av et familiemedlem til en person som hadde vervet seg til en terrororganisasjon i utlandet. I saken var det tydelig at mulighetene som sosiale medier gir for å ta kontakt uformelt, var viktig for at familiemedlemmet tok kontakt med den kommuneansatte. En annen informant involverte seg og diskuterte med ungdommene på sosiale medier i forbindelse med en hendelse knyttet til ekstremisme som opprørte og splittet ungdommene lokalt. Det ble i løpet av kun få dager opprettet over 10 grupper på sosiale medier hvor innbyggere lokalt meldte seg inn i protest, enten for eller mot personen og hans budskap. Mange av ungdommene som meldte seg inn i de ulike gruppene, var lite bevisste på hva de støttet eller meldte seg inn i. I flere av gruppene deltok også noen av de mest profilerte norske ekstremistene. Informanten brukte her sin tidligere relasjon til ungdommene og chattet med dem via sosiale

²⁵ KRIPOS orienterte om sitt arbeid på kontaktforum for hatkriminalitet og voldelig ekstremisme i Oslo.

medier for å gi dem korrektiver og veiledning. Dette var med på å dempe konflikten som var på vei til å eskalere.

Disse eksemplene viser noen av mulighetene og begrensningene ved det forebyggende arbeidet på sosiale medier og internett. Eksemplene tydeliggjør også viktigheten av lokal- og individkunnskap, både for å kunne vurdere alvoret i den enkelte sak, men også for å kunne gå inn i konflikter eller situasjoner som har lokalt utspring. Relasjoner fremstår også som svært viktig når man skal anvende sosiale medier og internett som forebyggingsarenaer. Dette gjør at forebygging på internett ikke kun bør overlates til aktører som operer nasjonalt, som for eksempel KRIPOS. Kommuner og lokalt politi har også en betydelig mulighet til å benytte sosiale medier og internett som en forebyggingsarena mot ekstremisme, og de kan ha en viktig rolle i dette arbeidet. Det ser imidlertid ikke ut til at kommunene og det lokale politiet har klart å identifisere hvordan dette arbeidet kan gjøres, og hva som er rollefordelingen mellom det lokale politiet og kommunen. Her trengs det mer utprøving lokalt og en villighet til å prøve å utvikle et felt som kan være krevende. Et viktig funn fra et av få prosjekter om kriminalitetsforebygging på internett, er at kommunalt ansatte er usikre på hva lovgivningen sier om kontakt mellom ansatte og privatpersoner i sosiale medier. Det konkluderes med at det bør utvikles retningslinjer som både ivaretar mål om kriminalitetsforebyggende arbeid og barns rett til privatliv og rett til beskyttelse mot overgrep (Hegg, Berggrav og Lang-Holmen 2015). Når det gjelder ekstremisme, er det et tema som er ekstra sensitivt med tanke på grensene for blant annet ytringsfrihet og overvåking. Det fremstår som viktig å trygge de ansatte og utarbeide tydeligere retningslinjer. Det kan gi de ansatte en større trygghet til å utforske det som fremstår som en ny, og viktig, forebyggingsarena både for ekstremisme og andre kriminalitetsformer.

6.9 Hvilke problemdefinisjoner etableres?

En utbredt oppfatning av kriminalitetsforebygging er at tiltakene skal intervenere i kriminalitetens årsaksmekanismer. Sahlin (2000:81) hevder imidlertid at kriminalitetsforebygging snarere innebærer å konstruere kriminalitetens årsaker. Tiltakene som settes inn, vil ikke kun basere seg på en problemdefinisjon, men

være en del av selve definisjonsprosessen ved at de er med på å påvirke forestillingene om et problem og dets årsaker.

For voldelig ekstremisme er dette muligens ekstra relevant, og da særlig for religiøs ekstremisme, hvor mange av ekstremistene mister livet under terrorhendelser. Personer i faresonen som ikke ønsker å snakke med myndighetspersoner eller forskere, gjør at man i veldig liten grad får kunnskap om hva som var årsaken. Da har man også dårlig grunnlag for å sette inn målrettede tiltak for å forebygge at noen rekrutteres inn i ekstremisme. Tiltakene som settes inn, vil i stedet påvirke definisjonsprosessene, siden man har så svakt grunnlag i utgangspunktet.

Både nasjonalt og lokalt har man prioritert å effektivisere institusjonene. Det gir inntrykk av at det er mangel på kontroll som er en del av problemet, og løsningen er å øke kontrollen. Balvig (1995:160) beskriver hvordan sosiale prosesser gjennom sin egen dynamikk til stadighet demonstrerer et behov for fortsettelse og forsterkning. En økning av formell kontroll vil skape et ytterligere behov for mer formell kontroll hvis man opplever at man ikke har lykket med tiltakene som er satt inn.

Lokalt har man også til dels fokusert på inkluderings- og mangfoldstiltak. Dette kan forsterke oppfatningen av utenforskap som en vesentlig årsak. Alle casekommunene har også hatt stort fokus på å etablere kontakt med de religiøse trossamfunnene, og særlig de muslimske. Dette knytter ekstremisme til religiøse spørsmål og særlig til islam. I mange saker settes det spørsmålsteget ved den religiøse forankringen hos personer som har vervet seg til for eksempel IS, for det kan tenkes at den bakenforliggende årsaken er andre forhold enn religiøs overbevisning.

Vi mener ikke med dette at man ikke skal sette inn noen forebyggende tiltak fordi det kan være med å skape mer eller mindre riktige årsaksforklaringer. Man bør imidlertid også lokalt være oppmerksom på at hvilke tiltak man setter inn, også kan være med på å påvirke forestillingene om et problem og dets årsaker, og de kan være mer eller mindre riktige.

6.10 Diskusjon av det forebyggende arbeidet lokalt

Forebyggingen av radikaliserings og voldelig ekstremisme må bygge på en mangfoldig innsats med ulike virkemidler og strategier. Det krever at man finner en balanse og et samspill mellom kontrolltattak, der målet er at man med tiltakene raskt skal kunne stoppe enkeltpersoner som er på vei inn i voldelige ekstremistiske miljøer, og mer langsiktige og byggende tiltak som gir gode forutsetninger for innbyggerne til å utvikle seg (jf. Bjørge 2015, Sahlin 2000). Vi vil oppsummere kommunenes tilnærminger ved å diskutere hvilke balanse og samspill kommunene har funnet i sitt forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Kommunene har langt på vei satt i gang mange av de samme type tiltakene, særlig innenfor det vi har beskrevet som tiltak for å effektivisere institusjonene. Innenfor de sosialiseringforebyggende tiltakene er det imidlertid noen flere forskjeller mellom casekommunene.

Ingen av casekommunene har i særlig grad utforsket internett som en forebyggingsarena verken for ekstremisme eller andre kriminalitetsformer. Her hersker det fortsatt usikkerhet blant annet om hvordan det kan gjøres og hva som er de juridiske rammene for ansattes involvering. Sentralt står en oppfatning av internett som et virtuelt og globalt rom som gjør det vanskelig å drive forebygging lokalt. Samtidig er det et spørsmål om bruk av ressurser. Dette skaper en passivitet lokalt i forhold til å utforske internett som en forebyggingsarena. I denne rapporten har vi vist til noen eksempler på ansatte som har kommunisert med ungdom og roet ned lokalt opphetede situasjoner ved bruk av sosiale medier. Dette er kun noen eksempler på hvordan lokalt ansatte, med sin lokale kunnskap, kan lykkes med forebygging på internett og sosiale medier. Blant kommunalt og andre lokalt ansatte bør man utforske potensialet for økt forebygging via internett og sosiale medier.

Kommunenes tiltak er beskrevet ut fra Sahlins (2000) modell for kategorisering av forebyggende tiltak. Som gjennomgangen har vist, benytter kommunene flere forskjellige typer tiltak i det forebyggende arbeid. Kommunene anvender både struktur- og

miljørettede tiltak, sosialiseringstiltak og tiltak for å effektivisere institusjonene. Kommunene har ikke iverksatt rene kontrolltiltak, men flere av tiltakene kommunene anvender, som mentor og familierettede tiltak, ligger i skjæringspunktet mellom sosialiserings- og kontrolltiltak. Hensikten med disse tiltakene er både å forbedre personenes egenutvikling og å kontrollere utviklingen til personen eller andre familiemedlemmer.

Hovedtyngden av kommunenes tiltak faller inn under forebyggingskategoriene sosialisering og effektivisering av institusjoner. Innenfor sosialiseringstiltak, som har en overordnet målsetning om å styrke personenes egenutvikling, har kommunene iverksatt ulike tiltak både på universelt nivå, og på selektivt og indikativt nivå.

Blant de fem kommunene vi har undersøkt, er det noen forskjeller i hvilke sosialiseringsforebyggende tiltak casekommunene anvender eller vurderer som relevante for denne typen forebygging. Flere av tiltakene vi har presentert tidligere, som undervisningsopplegg for skoleklasser, FLEXid og trygghetsprogrammet, er alle lokalt utviklede initiativer. De er alle relevante og spennende grep som kan virke forebyggende, også mot ekstremisme selv om det ikke er hovedhensikten. Dette er tiltak som andre kommuner kan la seg inspirere av og vurdere å implementere selv.

Mentorordningen er rettet mot dem man har konkret og relativt alvorlig bekymring knyttet til, og den er et av de sterkeste tiltakene kommunene kan iverksette. Kommunene har imidlertid i liten grad fått prøvd dette ut. Generelt har det vært vanskelig for kommunene og politiet å komme i inngripen med den mest bekymringsfulle gruppa, og få av dem man har ønsket å gi en mentor, har tatt imot tilbudet. Dette kan skyldes flere forhold. Blant annet at målgruppa selv ikke ønsker noe hjelp, at de generelt har manglende tillit til kommunen og myndighetene, eller at de ikke har tillit til en mentor på grunn av mentorens binding og rapporteringsplikt til kommunen. Det å vinne tillit hos målgruppa ser ut til å være en nøkkelutfordring for å lykkes med å tilby et tiltak som mentor. Et vesentlig spørsmål er da om tillit best etableres ved å satse på mentorer som allerede har en relasjon, eller en mentorpool med mentorer som er kurset og trenet. Allerede etablerte relasjoner og tillitsforhold fremstår som en klar fordel.

Uansett hvilken strategi som velges, kan det bli vanskelig å vinne målgruppas tillit, noe som kan gjøre det utfordrende å sette i gang mentorforløpet.

Mentor presenteres og omtales i mange sammenhenger både nasjonalt og lokalt som «løsningen» i de mer alvorlige sakene. Det finnes per i dag lite forskning som viser at mentorforløp er effektive overfor denne målgruppa. Noen studier viser at denne typen tiltak kan være lovende, men ingen quick-fix for andre problemer (Carlsson 2006, Larun, Kirkehei, Steiro og Wollscheid 2012). Mentorforløp kan muligens være et egnet tiltak i mer alvorlige saker. Utfordringene man har opplevd lokalt med å sette i gang organiserte mentorforløp, viser imidlertid at det ikke bør anses som den eneste løsningen. I mange tilfeller vil andre mindre inngripende og omfattende intervensjoner være de mest reelle. Derfor bør man også lokalt utforske og prøve å styrke mindre formelle tiltak i stedet for å flytte alt fokus inn mot et langt mer ressurskrevende tiltak som mentor. Blant våre informanter var det enkelte som hevdet de hadde god kontakt med personer i randsonen eller tilknyttet radikale eller ekstremistiske miljøer. Vestel (2016) beskriver også hvordan personer fra denne typen miljøer opprettholder kontakt og møter ansatte i kommunale og statlige virksomheter som de kjenner fra før. I en del tilfeller vil det kun være ansatte med en allerede opparbeidet relasjon som kan få innpass hos personene man ønsker å nå. Man kan også tenke seg at det beste vil være å la den relasjonen være slik, uten å formalisere den og gjøre for eksempel den tidligere miljøarbeideren til mentor.

I enkelte kommuner har man ansatte i stillinger som jobber opp mot ulike ungdomsmiljøer, trosmiljøer, etc. Disse får gjennom sitt daglige arbeid opparbeidet seg kontakter og relasjoner til personer som er i utsatte posisjoner. Det kan være nyttig å styrke denne type stillinger, for her kan man finne personer som står i posisjon til å kunne skape endring hos dem man er bekymret for.

Utenom mentor er det få tiltak iverksatt som retter seg direkte mot personer i risikosonen, eller personer som allerede har vist vilje til å benytte vold for å oppnå politiske eller religiøse mål. Er det et problem at det ikke er utviklet flere nye typer tiltak som direkte går på målgruppa, og hvor det forventes forholdsvis raske endringer?

Som tidligere beskrevet har kommunene allerede en velutviklet verktøykasse av tiltak på individnivå som også kan brukes i enkeltsaker med bekymring for voldelig ekstremisme. Utvikling av nye tiltak trenger ikke være en målsetning i seg selv hvis de eksisterende fungerer godt. Det er god grunn til å tro at tiltak og strategier man lokalt har god erfaring med overfor andre kriminalitetsutfordringer, også vil kunne være nyttig i saker, særlig på et tidlig stadium. Det er likevel viktig å spørre seg om det er noe med denne typen utfordringer som er spesielt og gjør at man må utvikle noen nye typer tiltak, eller om de eksisterende tiltakene må tilpasses for at de skal fungere bedre overfor denne målgruppa.

Generelt opplever vi at det lokalt har vært forholdsvis lite fokus på å vurdere om eksisterende tiltak egner seg for denne nye målgruppa. Det kan henge sammen med at man har hatt relativt få saker å jobbe med, så man har liten brukererfaring. Etter hvert kan man få mer erfaring som kan gi bedre grunnlag for å vurdere hvilke tilpasninger man eventuelt trenger. Det vil uansett kreve at man er opptatt av å vurdere om tiltakene man til enhver tid besitter, er de beste for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Bjørge (2015) og Hughes og Edwards (2005) hevder at den sosial sammenhengen og hvilke omstendigheter tiltakene iverksettes i, vil være helt avgjørende for effekten av tiltak. Virkemidlene må tilpasses målgruppa og den sosiale konteksten de skal brukes i

Samlet sett for de fem kommunene har hovedprioriteringene i det lokale forebyggende arbeidet vært å styrke evnen til å oppdage og håndtere enkeltsaker. Kommunene har særlig satset på å gi ansatte i kommunen, og i frivillig sektor, fenomenkunnskap, deriblant kunnskap om kjennetegn, slik at ansatte kan bli bedre rustet til å oppdage personer som er i risikosonen. I tillegg har kommunene utviklet rutiner ved enkeltsaker, og etablert samarbeidsforumer og nettverk med andre offentlige og sivile aktører, for å styrke informasjonsflyten og kunnskapsgrunnlaget. Summen av dette viser at kommunene særlig har tatt grep for å effektivisere den lokale beredskapen.

Tiltak for å effektivisere institusjonene handler ikke om å endre folks atferd direkte, men er rettet inn mot forutsetningene for påvirkning av atferd. Sahlin (2000) hevder at denne typen kriminalitetsforebygging tiltak vil øke kontrollen av personene, for

eksempel ved at man styrker evnene til å oppdage personer i faresonen og sette inn intervensjoner. Vi vil imidlertid hevde at tiltak som effektiviserer institusjonene, ikke alltid styrker kontrollutøvelse av borgerne. Eksempelvis kan det at flere personer fanges opp av hjelpe- og omsorgstjenestene, føre til at flere får hjelpe- og omsorgstjenester som utelukkende har til hensikt å hjelpe personen tiltaket rettes inn mot. Som vi skal komme tilbake til, vil imidlertid mange av tiltakene som kommunene iverksetter overfor enkeltpersoner, også ha preg av kontroll. Man kan dermed forvente at tiltakene for å effektivisere de kommunale virksomhetene vil øke kommunenes kontrollvirksomhet overfor unge og voksne.

Ifølge Sahlén (2000) har forebyggende arbeid en overordnet verdi/målsetning utover det å forhindre problemet det rettes inn mot. Målsetningene kan grovt sett skilles mellom å sikre samfunnsordenen eller fremme individets velferd og utvikling. Samfunnsordenen, altså det å sikre og trygge samfunnet, er den overordnede verdien for tiltak som fremmer effektivisering av institusjoner og kontrolltiltak. Når kommunene prioriterer å forbedre evnen til å identifisere mulige fremtidige terrorister og sikre en god håndtering av eventuelle enkeltsaker, sammenfaller det også med en målsetning som først og fremst dreier seg om å fremme samfunnets sikkerhet og trygghet. Deretter kommer en målsetning om å jobbe for en positiv utvikling for personen man ønsker å nå, og utvikle gode, trygge og inkluderende lokalsamfunn.

Vidino og Brandon (2012:172) hevder at myndigheter som må konfrontere en betydelig trussel for terror, vil fokusere på voldelig ekstremisme, snarere enn på generelle og mindre synlige trusler mot det sosiale felleskapet. De siste årene har vært preget av at flere nordmenn har vervet seg til ISIL, og store terroraksjoner i Europa. Dette har skapt stor oppmerksomhet om voldelig ekstremisme, og tiltakene som har blitt iverksatt i casekommunene, kan i stor grad sees som en respons på et slikt fokus.

Tyngdepunktet i det forebyggende arbeidet i casekommunene har i disse årene vært på å forbedre kontrollutøvelsen og styrke systemene for å sikre samfunnet mot det som oppleves som en betydelig utrygghet for samfunnssikkerheten. Mens det bredere forebyggende arbeidet, med blant annet å forhindre at

ekstremistiske holdninger og synspunkter vokser frem, har fått mindre oppmerksomhet.

Det er verdt å peke på at kommunenes muligheter til å forebygge voldelig ekstremisme i stor grad ligger i å forhindre at ekstremistiske holdninger og verdier vokser fram. Det er derfor svært viktig at kommunene i sitt forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme klarer å balansere både kontrollende tiltak for å stoppe enkeltpersoner som er på vei inn i voldelige ekstremistiske miljøer, og mer langsiktige og byggende tiltak som gir gode forutsetninger for innbyggerne til å utvikle seg. Det er viktig at kommunene ikke dras inn i kontroll og sikkerhetsoppgavene til politiet og justissektoren, og lar kommunenes kontrolloppgave overskygge andre viktige roller og oppgaver kommunene innehar. Kommunene må beholde sin særegenhet som kommune med alle de muligheter det gir. På den måten vil kommunene best kunne fylle sin rolle som en svært viktig aktør i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

7 Samarbeid mellom kommunene og sivilsamfunn

7.1 Innledning

I arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme samarbeider kommunene med ulike aktører i sivilsamfunnet: hjelpeorganisasjoner, idrettslag, etniske foreninger, trossamfunn og familier. Disse ulike sivilsamfunnsaktørene har forskjellige roller vis-à-vis individene og gruppene som forebyggingen rettes mot, og dermed også ulikt inntak til arbeidet med forebygging. Med utgangspunkt i studier i de fem casekommunene vil vi i dette kapitlet beskrive hvordan kommunene samarbeider med sivilsamfunnsorganisasjoner og med familiene til radikalisererte individer. På bakgrunn av erfaringene som kommuner og organisasjoner har formidlet, vil vi forsøke å si noe om hvilke former for samarbeid som oppleves å fungere godt, og hvilke som fungerer dårlig. Ambisjonen med kapitlet er å identifisere hvilke betingelser som må være til stede for at kommunene og sivilsamfunnet skal klare å samarbeide på en hensiktsmessig måte mot det felles mål å forebygge voldelig ekstremisme.

Med sivilsamfunnet mener vi alle organisasjoner og foreninger som er uavhengige av offentlige myndigheter, og som ikke er profittbasert, for eksempel frivillige organisasjoner og livssynsorganisasjoner. I tillegg inkluderer vi grupper av privatpersoner, for eksempel foreldre til radikalisererte individer, i definisjonen av sivilsamfunnet. Hovedfokus vil imidlertid være på samarbeidet mellom kommuner og tre typer sivilsamfunnsorganisasjoner: trossamfunn, hjelpeorganisasjoner og fritidsforeninger.

I utgangspunktet er kommunens hovedoppgave å drive *universell forebygging*. Utenforskap og mangelfull integrering antas å være en av hovedårsakene til radikalisering (se Bjørge og Gjelsvik 2015), og gjennom å sikre at alle innbyggerne er godt integrert, føler

tilknytning og har noe meningsfullt å gjøre, bidrar kommunen til å svekke rekrutteringspotensialet for ekstremistiske grupper. I praksis har kommunene også fått en rolle når det gjelder *selektiv forebygging* rettet mot grupper som står i faresonen for å bli radikalisert. De har dessuten fått en rolle også helt på toppen av forebyggingspyramiden, i *indikativ forebygging*, altså forebygging rettet mot individer eller grupper som allerede er radikalisert. Det forventes at kommunene skal bidra til å identifisere individer eller miljøer som står i fare for eller er i ferd med å bli radikalisert. Kommunene har en varslerrolle – de skal varsle politi eller PST dersom de fanger opp sånne tendenser, og de skal bidra i antiradikaliseringsarbeid. På alle disse punktene – universell forebygging, identifisering, varsling og avradikalisering, samarbeider kommunene med ulike sivilsamfunnsorganisasjoner.

I litteraturen om sivilsamfunnsorganisasjoner fokuseres det spesielt på organisasjonenes rolle i universell forebygging. På generelt grunnlag antas sivilsamfunnsorganisasjoner å forebygge ekstremisme fordi de har en integrerende og samfunnsbyggende funksjon. Frivillige organisasjoner eller sosiale sammenslutninger gjør at mennesker som ellers ikke ville ha møttes, møtes. Slik skapes sosiale nettverk, og tillit utvikles gjennom personlig kontakt innenfor rammen av sivilsamfunnsorganisasjoner. Gjennom aktivitet i sosiale nettverk erfarer man at andre er til å stole på (Putnam 2000). Dersom organisasjonene legger til rette for at mennesker med ulik kulturell bakgrunn kan møtes, kan slike organisasjoner bidra til å utvikle det som kalles *overskridende sosial kapital*, som innebærer tillit og samhandling mellom mennesker som har ulike kjennetegn på sentrale sosiokulturelle variabler, for eksempel har ulik etnisk, religiøs, økonomisk eller kulturell bakgrunn. Slik overskridende sosial kapital vil kunne bidra til at det utvikles bredere fellesskap mellom mennesker med ulik bakgrunn. Noen av organisasjonene kommunen samarbeider med, for eksempel idrettslagene, har en slik karakter.

Mange organisasjoner, og spesielt trossamfunn samler imidlertid først og fremst folk med lik sosial bakgrunn, folk fra samme etniske folkegruppe og som deler religion. I slike organisasjoner ligger det til rette for å utvikle det man kaller *sammenbindende sosial kapital*, som genererer tillit og utvikler nettverk mellom mennesker som er like hverandre. Sammenbindende sosial kapital kan fungere integrerende innad i gruppa og er også vist å føre til at de som

inngår i slike fellesskap, utvikler en større tillit til mennesker generelt. Dersom integrasjonen blir for sterk, kan det imidlertid føre til at det bygges opp barrierer mot dem som står utenfor fellesskapet. Sammenbindende tillit innad i en gruppe kan dermed føre til mistillit til mennesker som står utenfor, og grupper kan få en eksklusiv karakter som fører til at gruppa lukker seg mot omverdenen og hindrer at individer i gruppa knytter seg til samfunnet for øvrig. Sterk intern gruppefølelse er et kjennetegn blant annet ved ekstremistiske religiøse, politiske og ideologiske grupperinger.

Videre kan frivillige organisasjoner være viktige for å utvikle tillit mellom myndigheter og sivilsamfunnet. Denne formen for tillitsbygging vises til ved begrepet *lenkende sosial kapital* (Woolcock 1998) og handler om tillit og nettverk mellom sivilsamfunnet og myndighetene. Representanter fra henholdsvis organisasjoner og myndigheter kan fungere som sammenkoblere eller meklere mellom de to sfærene og fortolke målsettinger og behov overfor den andre parten. I samarbeid med frivillige organisasjoner kan myndighetene legge til rette for arenaer der de to sfærene kan kobles, og der tilliten mellom de to sfærene kan utvikles. Slik lenkende sosial kapital kan bygges ved at myndighetene etablerer arenaer for kontakt.

Forskning viser at hvis man styrker dialogen med lokale aktører, bidrar det til at de lokale aktørene opplever å ha reell innflytelse, bli hørt og respektert. Dette kan igjen øke opplevelsen av tilhørighet og medborgerskap og bidra til å bygge bro mellom utsatte miljøer og resten av samfunnet (Ødegård m.fl. 2014, Randstorp 2015). Utviklingen av lenkende sosial kapital er, som vi skal se, viktig for at kommunene skal kunne samarbeide med sivilsamfunnsorganisasjonene om selektiv og indikativ forebygging. Gjennom sammenkoblere kan kommunene komme i kontakt med miljøer og individer som står i fare for å bli radikalisert.

Det er stor variasjon i typen organisasjoner kommunene samarbeider med. Noen av organisasjonene, slik som JustUnity, har forebygging av ekstremisme som hovedformål, men den største andelen organisasjoner, slik som Røde Kors og bymisjonene, arbeider med forebygging av alle typer uønsket atferd og utenforskap. For andre organisasjoner igjen, som for eksempel trossamfunn eller idrettslag, er forebyggingsarbeidet en heldig

bieffekt av arbeid rettet mot andre formål. Gitt organisasjonenes ulike innretning, varierer måten kommunen samarbeider med organisasjonene på betydelig. I noen tilfeller er samarbeidet formalisert, for eksempel gjennom kontrakter inngått mellom en hjelpeorganisasjon og en kommune, eller til og med institusjonalisert, for eksempel gjennom botilbud der både kommune og organisasjoner bidrar. Andre samarbeid er mer uformelle og ad hoc-preget. Kommunene kan for eksempel ta kontakt med et idrettslag eller en kulturorganisasjon fordi de er bekymret for en bestemt person og trenger støtte i oppfølgingen av vedkommende. I noen tilfeller samarbeider kommunen bilateralt med én organisasjon, i andre tilfeller er mange organisasjoner involvert i et samarbeid, som for eksempel i de ulike foraene for religionsdialog, som finnes i flere kommuner.

Den store variasjonsbredden gjør at kommunen ikke kan ha én strategi eller én holdning til samarbeidet med organisasjoner i sivilsamfunnet. Kommunen må forholde seg til hver enkelt organisasjon og vurdere hvordan denne kan hjelpe til med å løse problemer både på lang og kort sikt. Dette gjør samarbeid med sivilsamfunnsorganisasjoner krevende. For å få til et hensiktsmessig samarbeid som bidrar effektivt til forebygging av ekstremisme, trenger kommunen bred kunnskap om hva de ulike organisasjonene kan bidra med. Også sett fra organisasjonenes side er samarbeidet med kommunene krevende. Dette er blant annet fordi etterspørselen etter deres tjenester varierer på en uforutsigbar måte og delvis på grunn av det organisasjonene opplever som mangelfull samarbeids- og bestillerkompetanse i kommunene.

Som vi skal se, har kommunene i vårt prosjekt ulike holdninger til hvilken rolle sivilsamfunnsorganisasjonene kan og bør spille i forebyggingsarbeidet. Mens noen kommuner fremhever visse typer organisasjoner som svært viktig, er andre kommuner mer tilbakeholdne og kritiske til hva de ulike organisasjonene kan bidra med. På et eller annet nivå, opplever likevel alle kommunene sivilsamfunnsorganisasjonene som viktige aktører i forebyggingsarbeidet. Organisasjonene er ofte allerede i kontakt med individer i faresonen og har dermed en unik inngang til å jobbe med enkeltindivider. Kommunene har dessuten verken tilstrekkelig ressurser eller kunnskap til å forebygge radikalisering alene, og de er dermed nødt til å samarbeide med aktører som har ressursene og kunnskapen de mangler, som for eksempel

sivilsamfunnsorganisasjoner. Når det gjelder islamistisk ekstremisme, er trossamfunnene spesielt viktige, og spesielt kan lokale trossamfunn imøtegå og kontre ekstremistisk retorikk og således motvirke ekstremistiske impulser. Når det gjelder høyreekstremisme, har frivillige organisasjoner tidligere vært svært viktige i arbeidet med forebygging og avestremifisering. I 2015 og 2016, da casestudiene ble gjennomført, var imidlertid høyreekstremistiske miljøer ikke noe stort problem, og hovedinnsatsen av forebyggings- og avradikaliseringsarbeid var derfor rettet mot radikal islam.

Fordi dette samarbeidet skal bidra til å løse problemer som kommunen har ansvar for, har imidlertid kommunen behov for å styre samarbeidet. Dette byr på noen problemer, fordi sivilsamfunnsorganisasjonene er selvstendige og ikke underlagt kommunal beslutningsmyndighet. Kommunen kan dermed ikke diktere hva de skal gjøre, hvilke mål de skal arbeide mot eller hvordan de skal arbeide. Når kommunen bevilger midler til de frivillige organisasjonene, kan de i noen grad påvirke organisasjonenes aktivitet gjennom målrettede bevilgninger og gjennom å kreve rapportering av måloppnåelse. Langt viktigere enn slike kontrollmekanismer er det å etablere tillit mellom kommunen og organisasjonene. Slik tillit bygges gjerne over tid, og de relasjonene mellom kommuner og sivilsamfunnsaktører som varer over tid har dermed, som vi skal se, bedre mulighet for å lykkes.

I den offisielle sjargongen har sivilsamfunnets betydning for bekjempelse av ekstremisme blitt en akseptert sannhet. Erfaringer blant annet fra USA og Sverige viser at et systematisk samarbeid mellom lokale myndigheter og sivilsamfunn kan styrke forebygging og tilbakeføring av avradikaliserte individer til samfunnet (Randstorp 2015). Sivilsamfunnet rommer imidlertid også de gruppene som bidrar til radikaliserings. Passiv støtte til radikale ideer i ulike sivilsamfunnsgrupper kan hjelpe fram ekstremistiske grupperinger. Selv om det er lav aksept for bruk av vold i de fleste deler av befolkningen (Vestel og Bakken 2016), vil målsettingene til radikaliserende individer gjerne ha klangbunn i en større del av befolkningen. Også blant dem som ikke aktivt er positive til bruk av vold for sin egen del, vil voldshandlinger utført av andre, for eksempel i religionens navn, kunne oppfattes som legitime og gi voldsaksepterende grupper mot og legitimitet til å utøve vold

(Spalek 2014). En del av forebyggingsarbeidet kan dermed gå ut på å få innpass i og bidra til å avdempe radikaliserings-tendenser i ulike organisasjoner og grupperinger i sivilsamfunnet, som for eksempel høyre-radikale organisasjoner, motorsykelklubber eller konservative/radikale muslimske menigheter. I et slikt perspektiv blir det spesielt viktig med lenkende sosial kapital og tilstedeværelse av sammenkoblere eller meklere.

Dette kapitlet er disponert på følgende måte: Først beskriver vi kort de ulike typene sivilsamfunnsaktører som har en rolle i antiradikaliseringsarbeid i de fem casekommunene i denne studien. Dernest beskriver vi for hver av de ulike aktortypene deres syn på hva radikaliseringsutfordringen handler om, hva de selv mener deres rolle i forebyggingsarbeidet skal være, og hvordan de samarbeider med kommunen. På bakgrunn av erfaringer innhentet fra de fem casekommunene sier vi så noe om hvilke måter å involvere sivilsamfunnsaktører på som later til å fungere godt og mindre godt, og hvilke faktorer som hemmer og fremmer dette samarbeidet – altså hvilke utfordringer som må overkommes for at samarbeidet skal bli godt og fruktbart.

7.2 Samarbeid mellom kommunene og ulike sivilsamfunnsaktører

I prinsippet kan alle organisasjoner i sivilsamfunnet gjøre noe for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Noen organisasjoner er likevel mer relevante enn andre, og organisasjonene kommunene samarbeider med faller i to hovedgrupper: trossamfunn med tilhørende organisasjoner på den ene siden, og frivillige organisasjoner på den andre. I tillegg samarbeider kommunene med familiene til radikalisererte personer, som også plasseres i sivilsamfunnet. Strengt tatt defineres ikke familier som en del av sivilsamfunnet, med mindre de opererer sammen som en gruppe eller organisasjon. Vi velger likevel å behandle kommunenes samarbeid med familier i dette kapitlet.

Felles for disse gruppene er at de henvender seg til radikalisererte personer i privatsfæren, uten noen form for tvangsmakt eller myndighet. De har dermed et annet inntak når det gjelder å drive forebyggingsarbeid enn offentlige etater har. Relasjonen mellom organisasjonene og de radikalisererte personene er frivillig og

tillitsbasert, og samarbeidet mellom gruppene og kommunen skjer også på frivillig basis. Her er det altså *frivillighet* i alle ledd, så gjensidig tillit er en forutsetning for samarbeidet både mellom de aktuelle personene og sivilsamfunnsorganisasjonene og mellom organisasjonene og kommunen.

Ellers er det mye som skiller sivilsamfunnsgrupperingene. Trossamfunn, hjelpeorganisasjoner, fritidsforeninger og familier har til dels ulikt syn på hva radikaliseringsproblemet egentlig handler om, og hva som kan være deres forebyggende rolle. Basert på problem- og rolleforståelse samt ressurser tilnærmer de seg radikaliseringsstatistikken forskjellig – de gjør ulike ting for å forebygge og avradikalisere. Kommunens samarbeid med disse aktørene varierer derfor med hensyn til hva de samarbeider om, og hvordan de samarbeider.

I det videre vil vi beskrive hvordan hver enkelt av disse gruppene samarbeider med kommunen og hva henholdsvis kommunen og gruppene selv opplever som styrker og svakheter i dette samarbeidet. For å forstå hvorfor samarbeidet har blitt som det er blitt, vil vi for hver sivilsamfunnsgruppering også si noe om deres problemforståelse og hvordan den samsvarer med og skiller seg fra kommunens problemforståelse. Vi vil også vise hvilken rolle de ulike aktørene selv mener de har og bør ha i forebyggingsarbeidet.

7.3 Muslimske trossamfunn

De muslimske trossamfunnene står i en særstilling når det gjelder muligheten til å forebygge radikaliseringsproblemet. For det første kan trossamfunnene være i kontakt med eller kjenne til dem som står i fare for å bli radikalisert. For det andre er de i en helt unik posisjon når det gjelder å ta tak i det som eventuelt måtte være av religiøse årsaker til radikaliseringsproblemet, fordi de har legitimitet i spørsmål som gjelder hva som er rett trospraksis.

Når det gjelder høyreekstremisme hadde kristne organisasjoner en viktig rolle i forebygging og avradikalisering på 90-tallet. I motsetning til hva som gjelder for de muslimske trossamfunnene, var denne rollen ikke knyttet til at de var religiøse institusjoner, fordi høyreekstremismen ikke har noen religiøs begrunnelse. Deres rolle var dermed mer knyttet til deres diakoniske hjelpefunksjon.

Vi omtaler derfor kristne hjelpeorganisasjoner under avsnittet om hjelpeorganisasjoner. I dette avsnittet er det muslimske trossamfunn som står i fokus.

7.4 Problem- og rolleforståelse

Trossamfunnsrepresentantene vi har intervjuet, gir et nokså ensartet bilde av hva radikaliseringsproblemet handler om, og overskriften er «utenforskap». Det er de utenfor jobb eller utdanning, som ikke har noe meningsfullt å gjøre, som står i fare for å bli radikalisert. Her er deres problemforståelse, som vist i kapittel 4, på linje med mange kommunale etaters. Denne problemforståelsen er også i samsvar med en undersøkelse fra PST, som bekrefter bildet av ekstrem islamisme i Norge som et multietnisk fenomen, preget av unge menn med lav utdanning, mye kriminalitet og løs tilknytning til arbeidslivet (PST 2016b)

Dernest forstår trossamfunnsrepresentantene dette som et ungdomsproblem. Mange unge med muslimsk innvandrerbakgrunn strever med å finne seg til rette i det norske samfunnet. De er kanskje både utenfor skole- og arbeidsliv, og de slites mellom den norske identiteten og levemåten og identiteten foreldrene har brakt med seg fra opprinnelseslandet. Alle eksemplene trossamfunnsrepresentantene trekker frem, handler om ungdom med innvandrerbakgrunn. Ingen handler om voksne, og ingen handler om konvertitter. Som et resultat av lediggang og identitetsforvirring er disse individene et lett bytte for ekstremistiske miljøer som tilbyr en identitet og en mening med livet.

Selv om representantene for de religiøse miljøene oppfatter at årsaken til radikaliseringsutfordringen er sosial og ikke religiøs, anerkjenner de likevel at problemet har en religiøs dimensjon. Radikalisering er imidlertid ikke en konsekvens av religionen som sådan. Religionen brukes og fortolkes feilaktig av unge mennesker som sliter med å finne sin plass i samfunnet. De har ikke noe meningsfullt å gjøre og finner sin mening i å forsvare religionen. Flere av informantene er opptatt av å understreke at ekstremisme egentlig ikke er et religionsproblem. De mener at de som reiser til Syria, ofte er dårlig religiøst skolert og har en mangelfull forståelse av religionen. Religionen er et vikarierende argument for å reise og

komme seg bort fra det problematiske livet her hjemme, for å oppleve noe og for å føle seg betydningsfull. I tillegg har ungdom, ifølge noen av de trossamfunnsrepresentantene vi har intervjuet, svak religiøs kunnskap fordi foreldrene kanskje ikke har et reflektert forhold til religion.

Løsningen representantene for trossamfunnene foreslår, dikteres av problemforståelsen: «Få ungdommen inn i utdanning eller arbeid så de har noe meningsfullt å gjøre, og gi dem en trygg muslimsk identitet i tilknytning til moskeen der de også kan lære hva som er rett tolkning av Koranen og rett religiøs praksis». Flere mener også at dette handler om ungdomsopprør, at ungdom ønsker å sjokkere og vise avstand til foreldrene ved å være mer radikale enn dem.

Når det gjelder trossamfunnenes rolle i forebygging av radikaliserings, varierer informantene med hensyn til hva de opplever at trossamfunnets rolle skal og bør innebære. Noen trossamfunn ser seg selv som brede samfunnsinstitusjoner. De samler mennesker som ikke er integrert i det lokale miljøet og som trenger råd og veiledning fra folk med samme kulturelle bakgrunn. Radikaliserings ses på som et resultat av manglende integrering, og trossamfunnene har en viktig rolle i å bidra til bedre integrering. Flere trossamfunn fungerer, etter eget sigende, som sosialkontor, arbeidsformidling, familievernkontor og så videre – de tar på seg funksjoner norske myndigheter har overfor innbyggerne, men som ikke når fram til alle. De går også inn i enkeltsaker og forsøker å ordne opp dersom medlemmer av menigheten har problemer. Dette kan være ikke-religiøse problemer, som for eksempel å diskutere hva man kan gjøre med ungdommer som kommer for sent på jobb, eller det kan også være religiøse utfordringer: En imam var for eksempel i dialog med arbeidsgiveren til et medlem i menigheten om muligheten for å be i arbeidstiden. Imamen tar da på seg en rolle som mekler eller ambassadør og bidrar til å forklare og oversette kulturelle verdier overfor majoritetssamfunnet.

I tråd med dette «brede» synet på egen rolle, tar altså mange moskeer på seg oppgaver som kommunale etater parallelt også utfører. Delvis utøver de disse oppgavene istedenfor det offentlige, for eksempel mekler de i familiekonflikter eller skaffer folk jobb gjennom det nettverket som trossamfunnet representerer. I integreringsøyemed arrangerer også moskeer fritidsaktiviteter for

muslimske barn, tar dem med på stranden, lærer dem å svømme og så videre. Flere er opptatt av at moskeene skal være et sted for unge og ikke bare for foreldregenerasjonen. De arrangerer derfor aktiviteter spesielt for barn og unge med sikte på at den yngre generasjonen skal få tilhørighet til moskeen. Videre bidrar trossamfunnene til å formidle mellom personer fra det muslimske kulturfellesskapet og offentlige instanser. I en del menigheter finnes det lederskikkelser som kanskje har høyere utdanning, som snakker godt norsk og er bedre orientert om hvordan det norske samfunnet fungerer enn mange av de øvrige medlemmene. Denne kompetansen bruker de til å manøvrere og forholde seg til offentlige etater. De fungerer som rådgivere eller er med på møter med skolen, med NAV, med barnevernet og så videre. De kommunale etatene rapporterer at de i enkelttilfeller har kontakt med representanter for trossamfunnene, for eksempel i forbindelse med barnevernssaker. Den totale belastningen på trossamfunnene oppleves av noen av dem som tar denne formen for ansvar, som stor. Arbeid i moskeen er frivillig, og ressurspersoner i miljøet gjør slikt arbeid på fritiden ved siden av egen jobb og i tillegg til egne familieforpliktelser. En informant fra den norske kirke tar til orde for å lønne imamene, slik at de kan styrkes i integreringsrollen:

*Man burde lønne imamene så de slapp å kjøre
grønnsaker før de gikk på jobb. Vi har en imam som
har brukt mye av sin tid, vært med ham på badeturer...
flere ville kunne ha nytte av det hvis de hadde hatt lønn
for å gjøre jobben.*

Lønnede imamer ville også rydde av veien en annen hindring: Moskeene er ofte ikke åpne på dagtid, fordi imamene har en annen jobb. Kontakt må derfor noen ganger tas på kveldstid, og det er det ikke alltid de kommunalt ansatte har anledning til. Selv om flere kommuneansatte frivillig og ulønnet jobber utenfor arbeidstid, er ikke det noe man kan forvente at alle gjør.

Moskeen fremheves også som et sted der man kan trekke pusten og være blant sine egne: «en moske er et sted man kan reise til for å få litt fred og ro». Moskeene er videre et sted der folk kan få tilhørighet. Flere trossamfunnsinformanter, blant annet denne,

understreker betydningen av det å slå røtter: «Tilhørighet er at man har noen røtter. Hvis man ikke har tilhørighet verken her eller i hjemlandet, man får kanskje ikke jobb, sliter sosialt, så skaper det folk som går utenfor, uavhengig av religion.»

Trossamfunn som på denne måten fungerer som brede sosiale arenaer, gjør det mulig for kommunen å samarbeide om integrering og avradikalisering på mange fronter, og flere av casekommunene gjør, som vi skal se, nettopp dette.

Andre muslimske trossamfunn definerer sin rolle smalt og religiøst: Moskeen og tilhørende foreninger er og skal bare være, arenaer for religiøs praksis. I forhold til forebygging av ekstremisme har trossamfunnene først og fremst en religiøs rettledende funksjon. De unge skal navigere i et kaos av ulike normer og prinsipper, og her ser moskeene det som sin rolle å rettlede dem, så de ikke søker informasjon og mening på uheldige steder som idylliserer vold, for eksempel. Trossamfunnenes rolle når det gjelder å forebygge radikaliserings innebærer dermed først og fremst å drive god religiøs opplæring og å rettlede de som får feilaktige ideer om hva som er riktig religiøs praksis. Flere av trossamfunnsinformantene opplyser at når de fanger opp at noen for eksempel blir veldig positive til IS eller blir veldig moraliserende i forhold til folk som ikke praktiserer strengt, så tar de dem for seg og prøver å innlede en samtale om hva som er rett religiøs praksis, og hvordan Koranen skal tolkes. Slike samtaler gjennomføres gjerne av personer som har mye kunnskap om religion og stor religiøs legitimitet, for eksempel imamer. En informant beskriver det slik:

«Hvis vi hører om noen som har sagt noe, eller at noen diskuterer ting – og det trenger ikke å være at de skal reise, men at alle er så fæle, vi kan aldri stole på noen og så videre, så prøver vi å komme inn på hva de mener, i en ufarlig setting, uten å være belærende eller beskyldende. Vi prøver å spørre: Men hvorfor er disse tankene her, hva er det som får dere til å tro at det er sånn, og hvordan er dette satt i sammenheng med islam?»

Hva er det som rettferdiggjør sånne kommentarer? Det er jo ikke sånn vi er opplært i islam.»

I flere av de trossamfunnene vi har intervjuet i, opplever de å ha lykket med å få unge mennesker bort fra tanken om jihad og ut av en radikaliseringsprosess. Hvis de ikke kommer noen vei, hender det de kontakter foreldrene. En del trossamfunnsrepresentanter mener imidlertid at trossamfunnets ansvar for potensielle ekstremister stopper her. Dersom radikalisererte individer ikke vil la seg rettlede, ses det på som om de velger å vende menigheten ryggen. Da har ikke menigheten lenger ansvar, og det er ikke noe de kan gjøre. Flere oppgir likevel at de melder bekymring til myndighetene, hvis de tror det er fare for at vold utøves, eller at personer reiser for eksempel til Syria.

Samtlige informanter definerer som nevnt radikalisering som et ungdomsproblem. Mens implikasjonen av dette for noen informanter er at de arbeider for å få kontakt med ungdommen på bred front, indikerer andre informanter at de ikke kan forventes å ha informasjon om radikaliseringstendenser blant ungdom. Flere informanter antyder at unge som radikaliseres, søker seg vekk fra moskeen. De slutter å møte opp til fredagsbønn eller arrangementer i regi av moskeen, og dermed faller de ut av moskeens ansvarsområde. Flere er også opptatt av at radikaleringen skjer andre steder enn i moskeen, gjerne på nettet, som en av informantene antyder: «Hvis du er alene og søker i youtube-videoer...».

Oppsummert ser samtlige trossamfunn på det som sin rolle og sitt bidrag å lære opp alle medlemmene, og spesielt unge, i riktig ikke-voldelig religiøs tro og praksis. De vil arbeide for å hindre at ungdom henter informasjon om religion andre steder, for eksempel på internett. De fraskriver seg likevel ansvar for radikaliseringsproblemet: Det skjer ikke i deres moske, men i andre moskeer eller på internett. Hadde de fanget opp at det var et problem, ville det vært deres oppgave å drive religiøs rettleiding, men mer kan de ikke gjøre. De prøver å snakke med dem, men når de har gjort det noen ganger og det ikke virker, gir de opp. Hvis individene ikke oppfører seg ordentlig, blir de kastet ut. Trossamfunnet vender dem ryggen, og dermed får de også flyte fritt videre.

Ungdomsinformanter i trossamfunnene snakker åpnere om radikaliseringsstendenser. Mens de godt voksne informantene gjennomgående omtaler radikaliseringsfenomenet som marginalt eller ikke-eksisterende, rapporterer noen av de unge informantene at det er flere unge i deres menighet som tiltrekkes av radikal islam. Dette er, ifølge ungdomsrepresentantene, ikke noe de unge naturlig vil ta opp med de eldre ved moskeen, men som de holder for seg selv. For å nå unge muslimer som står i fare for å bli radikalisert, kan det derfor virke som en god idé å opprette kontakt med ungdomsorganisasjonene i moskeene, hvis slike finnes, eller med representanter for de unge. Sentralt plasserte unge mennesker som har høy tillit i det muslimske ungdomsmiljøet kan fungere som meklere og styrke den lenkende sosiale kapitalen, altså styrke kommunikasjonen mellom potensielt radikale miljøer og myndighetene. I casekommunene er det flere eksempler på slike unge koblere eller meklere. De bidrar til å gi kommunale myndigheter kunnskap om hvilke tiltak som er egnet å sette i verk overfor miljøer man tror er i faresonen. Slike unge meklere bidrar også til å styre enkeltpersoner eller ungdomsgrupper mot organiserte fritidsaktiviteter.

7.4.1 Kommunens samarbeid med muslimske trossamfunn

For å forstå hvorfor kommunen initierer visse typer samarbeid med trossamfunnene, er det klargjørende først å beskrive kommunenes forventninger til hva trossamfunnene kan bidra med i forebyggingsarbeidet. Mens trossamfunnene som vist over ser på sin rolle i forebyggingsarbeidet som å skulle drive med integrering og religiøs opplæring, veiledning og eventuelt rettledning, har kommunen en tilleggsforventning, eller i hvert fall et ønske, om at trossamfunnene også skal varsle den rette myndighetsinstansen dersom de mistenker at noen av de som tilhører trossamfunnet er i ferd med å bli radikalisert. Trossamfunnene ses med andre ord på som mulige informanter som kan bidra til det vi kaller selektiv, eller indikativ forebygging, altså forebygging rettet mot individer som allerede er, eller er i ferd med å bli, radikalisert.

I de tilfellene der det har skjedd at trossamfunn har varslet, beskrives det fra kommunens side som at en har lyktes, man har

«fått dem med på laget». Denne forventningen er trossamfunnene ikke like komfortabel med, og den vanskeliggjør tillitsbyggingen mellom kommune og trossamfunn og hindrer åpen kommunikasjon. Ikke alle trossamfunnene er helt avvisende til å skulle varsle i spesielle tilfeller. Selv om de i flere av trossamfunnene er opptatt av å understreke at de ikke er og ikke vil være angivere, så oppgir flere, som nevnt over, også at de ville vurdere å melde antatt radikaliserede medlemmer til myndighetene, dersom gjentatte forsøk på å snakke dem til rette ikke lykkes. Vi vet fra intervjuer med myndighetsinformanter at ledere i trossamfunn har meldt bekymring til kommune eller politi. Felles for alle trossamfunnsinformanter er likevel at de opplever en eventuell varslerrolle som ubehagelig.

Noen av samarbeidsinitiativene som kommunene tar overfor trossamfunnene, er direkte rettet inn mot å komme i dialog med trossamfunnene slik at trossamfunnene vil varsle, eller slik at trossamfunnene skal jobbe aktivt forebyggende i forhold til radikaliserings. Andre tiltak er bredere og mer rettet mot primærforebygging og integrering. Med en del unntak har imidlertid de fleste av tiltakene ikke et klart definert siktemål: Kommunen strekker ut en hånd, åpner en dør, tilbyr en arena og håper at det kan bidra til positive relasjoner som gjør det lettere å samarbeide både om radikaliseringsproblematikk og om andre utfordringer.

Enkeltsaker

Vi skiller mellom samarbeid med trossamfunn i enkeltsaker og i øvrig forebyggingsarbeid. I enkeltsaker er det gjennomgående i casekommunene at både kommunen selv og andre offentlige etater ser det som nødvendig å ha trossamfunn som samarbeidspartnere. I tråd med trossamfunnenes syn på egen rolle i forebyggingsarbeid, ser også kommunene på trossamfunnene som viktige sosiale arenaer for muslimske innbyggere, og som arenaer for religiøs rettledning. I begge disse rollene er trossamfunnene viktige samarbeidspartnere for kommunene når det gjelder å forebygge ekstremisme og å avradikalisere. Fordi radikaliserede individer begrunner sine holdninger med henvisning til religion, oppfatter kommunene at trossamfunnene er de rette samarbeidspartnere for å håndtere den religiøse dimensjonen ved radikalisering. Så å si samtlige kommuneinformanter har vektlagt det å ha en relasjon til

ledere i trossamfunnene som vesentlig for å kunne påvirke personer som er i faresonen.

For å ta opp sensitive saker, og saker som gjelder enkeltpersoner, er det nødvendig med en-til-en-kontakt mellom for eksempel SLT-koordinator og det enkelte trossamfunn. I noen kommuner har SLT-koordinatoren tatt kontakt med de ulike trossamfunnene og bygd et tillitsforhold til enkeltpersoner innenfor menighetene. SLT-koordinatoren fungerer i mange tilfeller som kobler eller mekler, som bygger bro mellom myndighetene og trossamfunnene, i tråd med teorien om lenkende sosial kapital. Denne typen relasjon gjør det lett for kommunen å ta kontakt dersom en situasjon skulle oppstå. Muligheten for slik tillitsbygging er imidlertid veldig personavhengig. Den som er ansatt i stillingen som SLT-koordinator eller tilsvarende stilling må være innstilt på å bygge en personlig relasjon til personer i trossamfunnene, og kjemien må stemme. Det å etablere institusjonaliserte fora, som for eksempel dialogmøter, er mindre sårbart for personsifter.

I flere kommuner arbeider SLT-koordinatoren og andre kommunalt ansatte, for eksempel kommunelegen eller skolerådgivere, nokså tett opp mot de muslimske menighetene i forbindelse med enkeltindivider eller grupper man er bekymret for. I en kommune ble slikt samarbeid for eksempel veldig viktig for å forebygge radikaliserings-tendenser i et jentemiljø på en videregående skole.

Dialogfora

Når det gjelder øvrig forebyggingsarbeid, er det som sagt et håp om at mer generelt samarbeid om forebygging også vil kunne føre til at man kan samarbeide i enkeltsaker. I presentasjonen av samarbeidsformer mellom kommunene og muslimske trossamfunn, vil vi trekke fram det tiltaket som benyttes i flest kommuner og som også oppleves av mange å fungere godt, nemlig såkalte *dialogfora*. I dialogforaene møtes muslimske og kristne trossamfunn, pluss representanter for kommunen og i noen tilfeller også representanter for politiet jevnlig for å diskutere felles utfordringer. De fleste har regelmessige møter. Noen steder kalles forane også sammen dersom det skjer noe ute i verden, som for eksempel etter terrorhendelsene i Paris og Brussel. Dialogforaene fungerer ulikt i de forskjellige kommunene. Erfaringene fra de fem

casekommunene gjør det mulig å peke på noen generelle forutsetning for at slikt samarbeid skal fungere godt.

Generelt gir dialogforumer kommune og trossamfunn mulighet til å bli kjent og få kunnskap om hverandre, se at man har felles interesser og gjennom det bygge opp en gjensidig tillit. Den tilliten som bygges opp gjennom jevnlig kontakt, gjør at det er lettere for kommunen å ta kontakt direkte med trossamfunnene dersom det er behov, for eksempel dersom en person med tilknytning til et trossamfunn har reist til Syria, eller man tror noen planlegger å reise. At det er etablert en relasjon, gjør det også lettere for trossamfunnene å ta kontakt med kommunen.

Trossamfunnsrepresentantene understreker betydningen av å kjenne folk i ulike funksjoner i kommunen:

*Og så har det vært en del møter, med skoleetaten,
samlinger med alle lærerne på rådhuset, i barnehagene,
hvor vi snakker litt om hvordan vi er tilgjengelige for å
kunne bidra dersom en ønsker. Så de vet hvem
ansiktene er og navnene.*

Tillitsoppbygging mellom kommunen og moskeene på andre områder har ført til at imamer i noen tilfeller har tatt kontakt med kommunen. Hensikten har vært å samarbeide om forebygging av radikaliserings og om avradikalisering av enkeltindivider.

Representantene fra kirken er sentrale i flere av disse dialogforaene, fordi de tilbyr en religiøs forbindelse og en religiøs plattform å diskutere ut fra. Mange kommuner opplever også at for eksempel imamer har mer tillit til religiøse overhoder fra andre trossamfunn enn de har til kommunale representanter. Kirkens sentrale rolle understrekes også i kommuner der kirken har vært mer fraværende. I en av kommunene ser de at dialogforumet fungerer bedre i nabokommunen hvor kirken har hatt en sentral rolle i opprettelsen og driftingen av forumet.

Flere av disse dialogforaene har eksistert lenge og ble opprettet før islamistisk radikaliserings ble sett på som en stor utfordring. I noen tilfeller, for eksempel i bydel Søndre Nordstrand i Oslo, ble

dialogforum i sin tid opprettet som en konsekvens av høyreekstremistisk aktivitet, etter det rasistisk motiverte drapet på Benjamin Hermansen. Radikalisering har ikke nødvendigvis vært tema i foraene, men er blitt det nå. I andre kommuner er slike dialogforumer blitt opprettet først med fremveksten av islamsk ekstremisme og med enten uttalt eller underforstått siktemål om å forebygge islamsk radikalisering. Disse foraene har en betydelig ulempe ved at de er opprettet med dette siktemålet. De nye foraene lider under at de muslimske gruppene som deltar, opplever at kommunens holdning til dem bunner i mistenksomhet, og at muslimer som gruppe ses på først og fremst som et problem. Opprettelsen av slike forumer i forbindelse med fremveksten av radikal islam oppleves med andre ord som en stigmatiserende handling, og det er et dårlig utgangspunkt for dialog. Likevel fungerer også flere av disse dialogforaene relativt godt, mye fordi både trossamfunn og kommune gjerne virkelig bestreber seg på å komme hverandre i møte.

En generell erfaring som gjelder alle typer kontakt, ikke bare dialogfora, er at det tar tid å bygge en relasjon som gjør at man skal tørre å snakke om det som bekymrer en. Radikalisering er et vanskelig tema. Tilliten som kreves for å kunne snakke åpent om det, kan ikke bygges i løpet av en uke, når situasjonen først har oppstått. Dialogforum er dermed ikke noe strakstiltak, men de kommunene som har etablert slike fora, opplever at de kaster av seg over tid. Dette er antakelig en medvirkende årsak til at de dialogforaene som er etablert nylig i forbindelse med fremveksten av radikal islam, er noe mindre preget av tillit enn foraene som har eksistert lenge.

Andre tiltak som kan bidra til å bygge tillit, og som flere, både kommunalt ansatte og representanter for trossamfunnene fremhever verdien ved, er å gå på besøk i «hverandres hus – på politihuset, i kommunen, i moskeen». Dette gjør det også lettere å ta kontakt dersom det skulle trengs, fordi man helt bokstavelig «vet hvilken dør man skal banke på». De kommunalt ansatte opplever at de ofte kan for lite om de muslimske trossamfunnene til å vite hvordan de skal henvende seg, og hva de kan forvente. De klarer heller ikke å skille mellom ulike typer av trossamfunn. Det å faktisk gå på besøk til hverandre, vil øke kunnskapen om hvor og hvordan man skal henvende seg.

En annen viktig erfaring fra disse dialogforaene er at det er viktig at trossamfunnene får være med å bestemme hvilke temaer som skal diskuteres, og at det ikke er kommunen alene som setter dagsordenen. Knyttet til dette fremstår det som viktig at representanter for offentlige myndigheter er interessert i å lytte til trossamfunnenes situasjonsbeskrivelse, altså at de har en åpen og lydhør holdning. Noen trossamfunnsinformanter etterlyser at den politiske situasjonen i verden drøftes mer aktivt i dialogforaene, at lokalpolitikkerne må ta stilling og sier hva de mener. Norske myndigheters holdning til og involvering i krigføring for eksempel i Syria, oppleves som negativt av mange muslimer og brukes som begrunnelse for at noen blir radikalisert: Det er dette ekstremistene rettferdiggjør sin aggresjon med.

Videre er det slik at det kommunen opplever som et problem og som kan være målsettingen med å opprette kontakt, i dette tilfellet radikalisering, ofte av trossamfunnene kan oppleves som marginalt i forhold til andre ting de sliter med. Noen trossamfunnsinformanter er kritiske til at kommunen bare er interessert i moskeen når det handler om radikalisering og ekstremisme. I flere av kommunene knytter moskerepresentantene kommunens interesse spesielt til fremveksten av fremmedkrigere og sier de kunne ønske kommunen hadde vært mer interessert før. I andre kommuner har, som vi så over, dialogarbeid pågått i lang tid. Men også i de kommunene der kontakten er et resultat av den nåtidige situasjonen med Syriafarere, er trossamfunnene positive til at kontakt er opprettet. Det ser uansett ut til å være en suksessfaktor at dialogforaene ikke først og fremst handler om utfordringer knyttet til radikalisering, men at de har et bredere siktemål om integrering og gjensidig forståelse mellom trossamfunn og lokalsamfunn.

I de tilfellene der kommunen fester blikket for stivt på dette ene problemet de selv har fått pålegg om å løse, opplever trossamfunnene at kommunen ikke egentlig er interessert i dem eller det muslimske miljøet som de samler. Denne opplevelsen gjør det vanskelig å bygge den nødvendige tilliten. Et aspekt ved det å være åpen og lyttende er også å ta tak i det som trossamfunnene selv kommer med, når de kommer ubedt. Flere trossamfunnsinformanter vi snakket med, opplevde at de hadde tatt kontakt med kommunen og for eksempel tilbudt å informere om islam eller om moskeens arbeid i skolen, eller at de hadde tatt

initiativ til dialogmøter, men at kommunen ikke hadde fulgt opp. Dette kan sikkert skyldes både ressursutfordringer og misforståelser, men uansett tolker trossamfunnene det som et signal om at kommunen ikke er interessert i samarbeid og ikke har bruk for deres kompetanse. Det kan derfor være viktig å være på pletten når henvendelser kommer.

Kommunen på sin side er ikke klar over at moskeene opplever det slik. De synes at kontakten har vært positiv. Noe av utfordringen ser ut til å ligge i at kommunene har et instrumentelt syn på hva de kan bruke moskeene til, mens moskeene på sin side ønsker en bred anerkjennelse av sin betydning som samfunnsaktør. Noen kommunerepresentanter er klar over denne utfordringen, og en kommuneinformant sammenlikner forholdet mellom kommune og moske med forholdet mellom kommune og PST. På samme måten som kommunen opplever at PST bare krever informasjon og ikke gir noe tilbake, ser hun for seg at moskeene opplever at kommunen tenker slik om moskeene:

«De føler seg nok sånn som vi gjør i forhold til [PST], de vil ha informasjon. Han ene i moskeen sier at ingen varslet om at flere fra hans menighet dro. Han sier at hvis de hadde blitt varslet, så hadde de kunnet gjøre noe. Men det er vanskelig å utveksle informasjon. Det er nok den formen for samarbeid de vil ha, men vi vil ha deres informasjon og kunnskap, ikke gi så mye tilbake. Jeg kan dessverre ikke gi så mye tilbake. Det blir litt rart samarbeid».

De kommuneansatte bruker også sine byråkratiske begreper og kategorier for å gi mening til den kontakten de har med moskeene. Denne begrepsbruken signaliserer ytterligere at de har et instrumentelt forhold til kontakten med moskeene. For eksempel sier en informant at kontakt er viktig «i et brukerperspektiv», og at disse «brukerne» sitter på «kulturell og religiøs kompetanse».

Grenser for tillit

Det er ikke sikkert at det å opprette et dialogforum eller andre typer tiltak, kan få en helt i mål når det gjelder å bygge den

nødvendige gjensidige tilliten som skal til for at trossamfunnene skal velge å kommunisere åpent med kommunen. Det kan være at lokale myndigheter og trossamfunn må leve med at full åpenhet ikke er mulig, delvis fordi de har ulike roller, og noen ganger fordi de har ulike målsettinger.

Forskjell i målsettinger og forventninger til hva trossamfunnene skal bidra med i antiradikaliseringarbeidet byr på en del utfordringer i samarbeidet mellom kommune og trossamfunn. Både (de fleste) trossamfunn og kommuner er enige om at trossamfunnene har en universalforebyggende funksjon når det gjelder å tilby et sted der individer kan føle tilhørighet og inngå i et fellesskap. Når det gjelder det man kan kalle selektiv eller indikativ forebygging derimot, altså forebygging rettet mot at grupper eller individer som er i ferd med å radikaliseres, kommer seg ut av radikaliseringssløpet, så er forventningene litt ulike.

Sett fra trossamfunnenes side oppleves kommunene å ha en dobbel rolle. På den ene siden signaliserer kommunen at det skal herske åpenhet og tillit mellom kommune og trossamfunn, og at kommunen er der for å hjelpe trossamfunnene til å finne sin plass i lokalsamfunnet. Samtidig oppleves kommunen å ha en kontroll- og overvåkningsfunksjon, på samme måte som politiet. Dialogen med trossamfunnene er ikke ene og alene opprettet for å bygge tillit og få til integrering, men også for å identifisere radikaliseringstendenser hos enkeltindivider og varsle politiet om radikaliserte personer. Denne doble rollen, at kommunen på samme tid oppleves å ha en støttefunksjon og en overvåkningsfunksjon, kan gjøre det vanskelig for trossamfunnene å være helt åpne i kommunikasjonen med kommunen. Det kan gjøre trossamfunn redde for å fortelle om bekymringer knyttet til folk i menigheten. I tillegg føler trossamfunnene seg ofte urettmessig mistenkt og stigmatisert, og de opplever å bli stilt til ansvar for eksempel for terrorhandlinger i utlandet som de overhodet ikke støtter.

Kommunen har heller ikke alltid full tillit til trossamfunnene. Generelt opplever flere kommuneansatte at det er relativt lett å få kontakt med dem som praktiserer liberalt, men at moskeene som praktiserer strengt og konservativt, er mer lukket.

I noen tilfeller mistenker kommunene at trossamfunnene sender talspersoner som snakker dem etter munnen og sier det

kommunen ønsker at de skal si, men som ikke er helt representative for de holdningene som finnes i trossamfunnene. Kommunene opplever derfor at de ikke alltid kan stole på at det trossamfunnene forteller, er hele historien. De kommuneansatte har som regel ikke nok kunnskap om ulike trossamfunn til å kunne skille trossamfunn som bygger oppunder ekstremisme, fra dem som bekjemper ekstremisme. Den kunnskapen kan de få dersom de klarer å opprette en åpen dialog med trossamfunnene. Men her støter de igjen på problemet med at trossamfunnene holder tilbake fordi de opplever seg mistenkt, og fordi de opplever at kommunen også har en overvåkningsfunksjon. Ungdomsrepresentanter i noen av trossamfunnene klaget over at kommunen bare inkluderte hovedstyret i moskeen i dialogen. Dermed fikk ikke kommunen ungdomsgruppene i tale.

Det er altså til en viss grad manglende tillit fra begge sider, og i noen tilfeller får man en slags mistillitsspiral. I andre tilfeller, derimot, så opplever både kommune og trossamfunn at de har beveget seg langt i retning av gjensidig tillit og forståelse. Flere vektlegger at dialog og tillit uansett ikke kommer av seg selv, men at man må se på det som ferdigheter som utvikles gjennom regelmessig kontakt og over tid.

Samarbeid om mediehandling

Uavhengig av relasjonen til kommunen mener representanter for noen trossamfunn at moskeene har ansvar for tydelig å ta avstand fra religiøs voldsbruk. Her er det imidlertid ulike syn. Noen mener at man som muslim og moské ikke skal behøve å forsvare alle andre muslimers handlinger. Det refereres gjerne til at ikke alle nordmenn ble tvunget til å ta avstand fra Anders Behring Breiviks angrep 22. juli, eller at man ikke legger skylden for kriminell norsk ungdom på den norske kirke. Noen opplever også at når de går ut og tar avstand, så signaliserer de samtidig at de på sett og vis er medskyldige, fordi de ved å ta avstand på vegne av muslimer grupperer seg selv sammen med dem som har utført en terrorhandling. Andre har den holdningen at selv om det i en ideell verden burde være unødvendig gang på gang å gå ut i media og si at man ikke støtter for eksempel terrorhandlinger, så er det i praksis nødvendig å gjøre det, fordi majoritetsbefolkningen har lite kunnskap om forskjellene mellom ulike religiøse retninger innen

islam. De ser dermed på det som en oppgave å informere lokalmiljøet for å berolige. Som en imam uttrykker:

«Når en ting skjer ute i verden, må vi ta klar avstand og vise rett bilde, at vi er gode naboer når vi har ikke-muslimer som naboer. At vi rydder i hagen.»

I tilknytning til dette peker flere på at moskeene trenger trening i å håndtere media, og i flere av casekommunene hjelper SLT-koordinator eller andre kommunalt ansatte moskeene med nettopp dette. Slik mediehåndteringshjelp har resultert både i at trossamfunn selv har gått samlet ut i media, i kronikker og debattinnlegg, og at de i større grad har klart å svare med én stemme når media har ringt. Medielogikken driver fram konflikter og noen opplever at journalister legger opp til at trossamfunnsledere skal motsi hverandre. Dette gjør trossamfunnsrepresentantene skeptiske og bidrar til at de trekker seg tilbake. Mediehåndteringshjelp fra kommunen oppleves både av kommunene og av representanter for trossamfunnene som svært nyttig og nødvendig. I et tilfelle har også kommunen skjermet moskeene for henvendelser fra media. Dette er med på å bygge tillit mellom trossamfunnene og kommunen.

Betydningen av meklere

I flere av kommunene der kontakten mellom myndighetene og trossamfunnene fungerer godt, er det mye takket være det som i sosial kapital-terminologi kalles «meklere» eller ”koblere” – altså personer som formidler mellom trossamfunnene og myndighetene. Disse meklerne er både kommuneansatte og representanter fra trossamfunnene. SLT-koordinatorene inntar opplagt en slik meklerrolle og fremstår som helt sentral for å skape den kontakten og tilliten som er nødvendig for alle former for samarbeid mellom kommune og trossamfunn. Belastningen på SLT-koordinatorene er imidlertid i mange kommuner betydelig. Ikke bare skal SLT-koordinatoren forsøke å koble og koordinere kommunale og statlige instanser, men han/hun går også inn i det tidkrevende arbeidet med å bygge bro til trossamfunnene. I sin tur bidrar dette

til at SLT-koordinatoren må nedprioritere koordinering og pådriverarbeid for å forebygge andre kriminalitetsformer.

I noen kommuner finnes det også andre meklere på kommunesiden. I en av casekommunene har de ansatt en ungdomsarbeider med muslimsk bakgrunn som jobber opp mot muslimske ungdomsorganisasjoner. Gjennom egen bakgrunn har denne personen kunnskap om og legitimitet i det muslimske ungdomsmiljøet og kan dermed oversette og koble mellom det muslimske ungdomsmiljøet og offentlige myndigheter. Slike personer er ikke nødvendigvis lett å få tak i, men dersom man får tak i dem, representerer de en stor ressurs med tanke på tillitsoppbygging og dialog mellom det muslimske sivilsamfunnet og kommunen. Noen kommuneinformanter oppgir at de bruker tillitspersoner med muslimsk bakgrunn til å fange opp informasjon de ellers ikke ville fått. Dette omfatter hva slags holdninger som finnes i menighetene eller om personer eller grupper som er i faresonen for å bli radikalisert. Her balanserer kommunene på en smal line. Dersom slike mellommenn får rykte på seg for å snoke eller tyste, kan det skade tilliten mellom kommune og trossamfunn.

I trossamfunnene fungerer ofte norskspråklige imamer eller andre lederskikkelser, for eksempel styreformannen i moskeen, som slike meklere. For å kunne fungere godt som mellomledd og mekler etterlyser flere av trossamfunnene kontaktpersoner i kommunen, utover SLT-koordinator. Også på andre områder, for eksempel i skolen, på NAV og i helsevesenet opplever imamer og andre lederskikkelser at de må formidle mellom individer eller grupper i det muslimske samfunnet og myndighetene. For å lette dette arbeidet ønsker de seg kontaktpersoner som kan hjelpe dem og gi informasjon når de skal hjelpe medlemmer i sitt trossamfunn. En trossamfunnsrepresentant uttrykker det slik:

«Vi har ingen person å ta kontakt med. Du ringer til rektor, og han sier jeg har ingen fullmakt til å si noe om det. Vi vet ikke hvem vi skal ta kontakt med i skolesystemet, NAV... Hvis trossamfunnene kunne hatt litt flere ben å stå på, kunne [imamen] veilede litt mer de unge, være en støttespiller mer enn de er i dag.»

For øvrig fungerer trossamfunnene i seg selv som kontaktpunkter opp mot det muslimske miljøet i stort, ifølge flere kommunerepresentanter.

I en av byene fungerer den kristne ordstyreren i dialogforumet som en slags mekler. Til tross for at representantene for trossamfunnene til tider tilsynelatende snakker henne etter munnen, evner hun å utfordre dem på temaer de selv synes er ubehagelige, som for eksempel radikaliserings. Ifølge både denne prostens selv og informanter fra trossamfunnene som er representert i dialogforumet, lytter de til og respekterer prostens fordi hun er religiøs, som dem. Hun fungerer dermed som brobygger mellom kommunene og moskeene og også til dels mellom de ulike moskeene. Ifølge denne prostens er det viktig å jobbe langsiktig med verdispørsmål, og la denne diskusjonen berede grunnen for de aller vanskeligste spørsmålene. Dialogforum er, som hun sier, ikke først og fremst et forum for brannslukking, men et sted der man diskuterer seg fram til et felles verdigrunnlag og blottstiller forskjeller i verdigrunnlag og hvilke konsekvenser disse forskjellene har, og hvordan man skal kunne leve med dem.

7.5 Frivillige organisasjoner

Alle casekommunene i prosjektet har opprettet samarbeid med frivillige hjelpeorganisasjoner. Omfanget av dette samarbeidet varierer en del, og som vi skal se varierer også holdningen til å inngå slikt samarbeid. Mens noen kommuner gir uttrykk for at de ikke kan klare seg uten de frivillige organisasjonene, foretrekker andre kommuner å løse utfordringene med egne ressurser.

Kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner om både selektiv og indikativ forebygging. Integrering er likevel hovedoverskriften på den oppgaven kommunene ønsker at frivillige organisasjoner skal ivareta, og frivillige organisasjoner er ikke forventet å skulle varsle, på samme måten som trossamfunnene. Det opprettes gjerne samarbeid først når en bekymring foreligger, selv om de frivillige organisasjonenes primære forebyggingsfunksjon er knyttet til universell forebygging.

Vi skiller mellom organisasjoner som er opprettet med ekstremismebekjempelse som primærformål, og organisasjoner

som har et bredere formål. I den første kategorien ligger landsomfattende organisasjoner som Just Unity, som tilbyr kurs, foredrag og verksteder, og delvis Minotenk, minoritetspolitisk tenketank, som egentlig har et bredere mandat, men som også har fått midler til å jobbe direkte med ekstremismeforebygging. I den andre kategorien ligger organisasjoner som har som sin primære målsetting å bidra til integrering og eventuelt også til å forebygge radikaliserings. Deler av Røde Kors, Norsk Folkehjelp og ESTER-stiftelsen i Kristiansand er eksempler på slike organisasjoner.

Syn på forebygging og problemdefinisjon

Hvilke tiltak hjelper, hva er god forebygging? Flere informanter understreker viktigheten av at forebyggingstiltak ikke skal være stigmatiserende. Hvis man iverksetter tiltak rettet mot muslimsk ungdom som signaliserer at man forventer at de står i fare for å bli radikaliseret, så virker det stigmatiserende. Knyttet til dette understrekes det fra flere organisasjonsinformanter at forebyggingstanken ikke bør bli altoverskyggende. En frivillig uttrykker det slik:

"Ungdomstiden er ikke et forebyggingstiltak. Det handler om å hjelpe dem til å leve et godt liv. Meningen er å få gode oppvekstvilkår enten du er svart eller hvit. Når det gjelder for hvite barn, er det fokus på å ha det moro og ha en god oppvekst. Når det er fokus på svarte barn, så skal man ha forebyggende tiltak, så moro er forebygging, ikke for å ha et godt liv. Da gjør man det til utenforskap, det er stigmatiserende".

Det samme poenget anføres av flere kommuneinformanter når de snakker om for eksempel betydningen av fritidsklubber – de er der først og fremst for å gi gode opplevelser, eventuell forebygging er en heldig bieffekt.

Idrett

I denne gruppa organisasjoner befinner også idrettslag og fritidsforeninger seg. De skiller seg fra hjelpeorganisasjoner på den måten at deres primære formål verken er å forebygge ekstremisme

eller bidra til integrering, men å fremme en idrett, for eksempel fotball. Særlig overfor ungdom er det i kommunene et slags mantra at hvis man gir ungdom sunne fritidsaktiviteter, er det mindre sjanse for at de blir radikaliseret. Antakelsen er at det for eksempel å spille organisert fotball gjør at ungdom kommer inn i et større fellesskap med andre ungdommer, deres foreldre og voksne ledere. På den måten utvikler slik organisert idrettsdeltakelse overskridende sosial kapital. Selv om involvering i idrett som enkelttiltak ikke er noen garanti for at ungdom ikke blir radikaliseret, så har tidligere forskning vist at involvering i sivilsamfunnsorganisasjoner generelt, også i idrettslag, *kan* virke integrerende, og at integrering virker forebyggende. En utfordring er likevel, som pekes på i kapittel (X), at kommunene føler de har gjort jobben når de for eksempel har fått utsatt ungdom til å spille fotball.

Arbeidet til disse organisasjonene spenner veldig vidt. Noen organisasjoner har bidratt til antiradikaliseringarbeid ved for eksempel å organisere ferietilbud for ungdom i faresonen Andre organisasjoner tilbyr samtale- eller aktivitetsgrupper for ungdom i faresonen, exit- eller mentor-opplegg, eller også tilrettelagte botilbud, gjerne i samarbeid med kommunale etater. En del av organisasjonene har bred erfaring fra arbeid med høyreekstremisme på 90- og 2000-tallet. Denne erfaringen trekker de nå på i arbeidet rettet mot islamistisk ekstremisme. Intervjuer i de fem casekommunene viser imidlertid at omfanget av denne typen arbeid ikke er veldig stort. En del organisasjoner, for eksempel i Kristiansand, som har høyreekstremismeerfaring, opplever selv at de har en kompetanse og en beredskap som de kan bruke og innrette mot radikale islamister ved behov. Denne kompetansen er imidlertid bare i liten grad blitt aktivert foreløpig.

Organisasjoner med utspring i kirken

Blant hjelpeorganisasjonene som driver med integrerings- og antiradikaliseringarbeid, er det en del som har utspring i kirken, som for eksempel Bymisjonen i de ulike byene. Et antiradikaliseringprosjekt som er verdt å nevne, er ”Aktivitetsgruppe for gutter”, i regi av Kirkens ungdomsprosjekt i Kristiansand (KUP). Formålet med aktivitetsgruppa er å forebygge radikalisering og utenforskap blant gutter i Kristiansand. Prosjektet driftes og gjennomføres av Kirkens ungdomsprosjekt med

veiledning fra Rvts-sør. Agderforskning og Stiftelsen Arkivet følger og evaluerer prosjektet. Endelig evalueringsrapport skal foreligge innen utgangen av 2016. Gjennom prosjektet etablerer man grupper med 10–12 ungdommer som anses å være i faresonen. Disse er henvist fra ulike offentlige instanser. Gruppene ledes av en KUP-ansatt med sosialfaglig kompetanse, og i tillegg 2–4 frivillige ledere. Det gjennomføres ukentlige gruppesamlinger og turer. Målet er å bygge relasjoner til og mellom ungdommene, gi dem et trygt sted å være samt en relasjon til trygge voksenpersoner. Ideen er at det gjennom disse relasjonene skal skapes rom for å ta opp vanskelige ting som ungdommen strever med, og reflektere rundt disse tingene, slik som egen identitet og virkelighetsforståelse. Dette skal gi grunnlag for å problematisere holdningene som baner veien til voldelig ekstremisme. I en foreløpig rapportering til KRÅD understrekes det at rekrutteringsprosessen har vært krevende, fordi personer med ekstremistiske holdninger gjerne har liten tillit til myndighetsinstanser og ikke vil blottlegge sine ekstremistiske holdninger overfor myndighetene. Man ønsker derfor å etablere kontakt med institusjoner som radikalisererte individer har tillit til, for eksempel trossamfunn.

Kommunenes holdning til samarbeid med frivillige

Kommunene har som nevnt litt ulike holdninger til bruk av hjelpeorganisasjoner. Ofte gjør disse organisasjonene arbeid som kommunen kanskje kunne ha gjort selv, men ikke har ressurser til. Det er imidlertid også en del områder der hjelpeorganisasjonene er bedre posisjonert enn kommunen eller politiet når det gjelder å komme i kontakt med radikalisererte personer og miljøer.

For det første assosieres ikke de frivillige organisasjonene med tvangsmakt på samme måte som politiet og i noen grad kommunene gjør. Derfor opplever de som jobber på dette feltet at det ofte er lettere for frivillige organisasjoner å bygge en relasjon til personer i radikalisererte miljøer. Av samme grunn synes ofte personer som kanskje er bekymret for folk i sin omgangskrets at det er lettere å ta kontakt med frivillige organisasjoner enn med kommunale instanser. Hvis hjelpeorganisasjonene får en veldig tydelig varslerrolle, risikerer man imidlertid at den tilliten som er nødvendig for bygge gode relasjoner, forsvinner, og dette er et dilemma som mange i de frivillige organisasjonene kjenner på.

For det andre har ikke de som jobber i frivillige organisasjoner, regulert arbeidstid. Vi vet at det er mange kommuneansatte som heller ikke forholder seg til kontortid. De stiller opp i byen eller går på kveldsarrangementer dersom det kreves, men de frivillige er likevel i en særstilling når det gjelder akkurat dette. Mange frivillige er på post døgnet rundt. Det gjør det selvfølgelig nok så krevende å være frivillig, men det gjør også at frivillige ofte kan møte for eksempel radikaliseret ungdom på tider av døgnet som passer bedre for ungdommen, eller at de kan troppe opp når ting plutselig blir akutt.

Flere av de frivillige hjelpeorganisasjonene som for eksempel kan tilby botilbud eller mentorlignende programmer for individer som er radikaliseret eller er i ferd med å radikaliseres, kontaktes av kommunen først når kommunen opplever at de ikke selv klarer å håndtere situasjonen. Utfordringen for organisasjonene er at de da må bringe til veie ressurser og kanskje oppbemanne på kort varsel, og at de heller ikke vet hvor lenge kommunen vil være villig til å støtte dem ressursmessig.

Slike tiltak er ofte et spleiselag, der for eksempel de frivillige legger inn arbeidstimer, mens kommunen støtter økonomisk. Økonomisk støtte kan dreie seg om slike ting som å betale båtbilletter til Danmark slik at de frivillige kan ta med seg radikaliseret ungdommer på tur, eller ved å stille til disposisjon lokaler der mentorvirksomhet kan foregå. Situasjonen oppleves av mange frivillige som uforutsigbar; de vet ikke når de vil bli bedt om å hjelpe eller hvor lenge. Noen ganger vurderer organisasjonene selv at de kunne bidratt med noe, men kommunen er ikke enig eller har ikke ressurser. Også i slike samarbeid betyr gjensidig tillit mellom kommunen og organisasjonen mye. I noen organisasjoner rapporterer de at de har god dialog med kommunen, og at de føler at kommunen strever for å gi dem all den forutsigbarheten og informasjonen de kan få. I andre kommuner føler de seg mindre oppmerksomt behandlet. Budskapet organisasjonsinformantene sender til kommunen er: Behandle de frivillige ordentlig og regn med dem. De frivillige opplever ofte at de har ressurser som kunne kommet til nytte i forebyggingsøyemed, men som ikke blir brukt.

I noen tilfeller er de frivillige mer autonome, og ikke så avhengige av samarbeidet med kommunen. De kan for eksempel drive forebyggende tiltak som ukentlige kveldstreff for somaliske jenter

eller språkopplæring i egne lokaler. Også når det gjelder slike tiltak, er det viktig for organisasjonene at kommunene anerkjenner deres bidrag, og i hvert fall at kommunen viser at de vet om disse bidragene, slik at ikke kommunen selv etablerer like, konkurrerende tiltak.

Organisasjonenes og kommunenes vurdering av samarbeidet

De frivillige ønsker seg mer stabilitet når det gjelder finansiering, men de er klar over at støtten til slike som dem er det første som ryker når budsjettene strammes til, og de ser også kommunens behov for å kunne flytte ressurser dit de opplever at de trengs mest. Likevel skaper variabel finansiering en uforutsigbar situasjon og hindrer kontinuitet for en del av tilbudene de frivillige organisasjonene tilbyr. Dette kan ha svært negative konsekvenser for forebyggingsarbeidet. En informant fortalte for eksempel om en vanskelig ungdomsgruppe som de etter mye arbeid hadde klart å etablere tillit hos, og der mange var på vei ut av en uheldig løpebane, men så måtte de avvikle arbeidet fordi finansieringen ble avsluttet.

Videre gir en stabil finansiering mulighet til å ha ansatte i de frivillige organisasjonene, og det å ha ansatte er ofte en forutsetning for å kunne håndtere utskiftningen i den frivillige medlemsmassen, holde orden på logistikken og rekruttere riktige frivillige mannskaper. Økonomisk stabilitet gjør det også lettere for de frivillige organisasjonene å starte opp nye aktiviteter, og å forfølge og prøve ut nye og innovative ideer til forebyggingstiltak. Informantene i kommunene er klar over dette. De er klar over at det tar tid å utvikle nye tiltak, og de uttrykker at de er opptatt av å ivareta profesjonaliteten hos de foreningene de støtter.

Flere frivillige ønsker at kommunen skal etablere mer faste systemer for tildeling av midler for alle frivillige organisasjoner. Slik det er nå, opplever noen at noen av organisasjonene får støtte automatisk, mens andre må søke hvert år. Alle ønsker å komme i den gruppa som tilsynelatende automatisk får tildeling, men det er ikke klart for organisasjonene hva kriteriene for dette er.

Et annet poeng som de frivillige organisasjonene trekker fram, er at de ønsker at kommunen tar et koordinerende ansvar. På forebyggingsfeltet er det lett å tilby supplerende tiltak, og som en informant beskriver det: ”det er lett å gå i bena på hverandre. Vi

jobber mye med skole, det gjør mange andre også. Hvorfor ikke samle alle som gjør det og lage tilbudene bedre og supplere hverandre?”.

Informanter fra kommunene har lignende ideer. De opplever det som krevende å forholde seg til og vurdere støtteverdigheten til hver enkelt frivillig organisasjon. I en kommune har de erfaring med å gå sammen og opprette et sekretariat der all frivillig innsats blir koordinert mot et felles mål. Dette er en modell de tenker kunne overføres til radikaliseringsfeltet. SLT-koordinatoren har jo en koordineringsfunksjon, men spesielt i store kommuner er det svært mange aktører som skal koordineres. Ikke bare skal kommunens koordinerende instans sette seg inn i hva de ulike aktørene kan tilby, men denne instansen må også kvalitetssikre de ulike organisasjonene som involveres i forebyggingsarbeidet. I Oslo foregår en slik koordinering delvis gjennom Kontaktforum, som samler aktører fra politi, PST og ulike deler av kommunen med jevne mellomrom. Frivillige organisasjoner er et fast punkt på dagsordenen, men deltar ikke. I forumet diskuterer man både hvilke organisasjoner de ulike instansene samarbeider med, og erfaringene med slikt samarbeid.

Kommunene synes det er vanskelig å vurdere hvilke organisasjoner som er gode og seriøse, og hvilke tiltak som vil fungere. Manglende vurderingskompetanse gjør kommunene i mange tilfeller litt tilbakeholdne, og det gjør også at store og kjente organisasjoner gjerne favoriseres. Igjen peker dette på hvor viktig det er å bygge relasjoner og tillit mellom kommunene og foreningslivet, og at slik tillitsoppbygging er en forutsetning for at kommunen kan gjøre gode vurderinger med hensyn til hvilke organisasjoner de vil inngå samarbeid med.

Mens alle kommunene anser det som nødvendig å samarbeide med trossamfunn, har de mer ulike holdninger til samarbeid med frivillige hjelpeorganisasjoner. Det varierer også betydelig i hvilken grad kommunene faktisk samarbeider med frivillige hjelpeorganisasjoner. Spesielt i én av kommunene er holdningen til samarbeid negativ, men noen grad av forbehold finnes i alle de fem casekommunene. Dette skyldes delvis at kommunen synes det er vanskelig å vurdere hva de frivillige organisasjonene kan bidra med, og i noen kommuner har man opplevd for eksempel å støtte organisasjoner økonomisk uten at man har fått noe igjen for det.

Videre mener flere informanter at man heller skal bruke egne interne ressurser, fordi man har bedre kompetanse i egne etater, og fordi man har bedre kontroll når man bruker egne ressurser.

7.6 Familier

Når noen står i fare for å bli radikalisert, eller når noen har reist, ønsker kommunene ofte å komme i kontakt med familien. Det kan være for å forebygge ytterligere radikalisering eller for å avradikalisere, for eksempel gjennom å hjelpe vedkommende inn i skole eller jobb. Det kan være for å hindre at andre familiemedlemmer også blir radikalisert, eller det kan være for å hjelpe familien i en vanskelig situasjon. I motsetning til PST, som skal ivareta rikets sikkerhet, har kommunen en omsorgsrolle overfor alle kommunens innbyggere. Det betyr at familiene til dem som blir radikalisert, må ivaretas.

Kommunene trekker spesielt fram to utfordringer knyttet til samarbeid med og ivaretagelse av familier. Den første utfordringen er å opprette kontakt. Kommunalt ansatte opplever at familier til radikaliserte personer ofte er skeptiske til myndighetene og i noen tilfeller at de aktivt forsøker å unngå kontakt. En årsak til dette kan være kommunens doble rolle overfor familiene til dem som er i myndighetenes fokus. På den ene siden har kommunene et ønske om å hjelpe familiene til de radikaliserte, på den andre siden innebærer kontakten også en form for kontroll. Kontakt kan føre til at kommunale instanser avdekker forhold som de for eksempel ser seg nødt til å melde fra om til politi eller PST, og dette er i noen grad også kommunens intensjon.

På samme måte som i forhold til trossamfunn gjør denne doble rollen – det at kommunen både skal hjelpe og kontrollere – at familier til radikaliserte individer kan ønske å skjerme seg mot de kommunale myndighetenes blikk. Hvis de tar imot hjelp, lar de myndighetene kikke seg i kortene, og ulempen med denne relasjonen er potensielt at både de radikaliserte individene og familiene risikerer å bli straffeforfulgt. Mange tar likevel imot hjelp, og flere kommuneinformanter gir uttrykk for at det koster familiene mye, fordi de ved å ta imot slik hjelp innrømmer at de ikke klarer å håndtere barna sine selv, og det er skambelagt å ha behov for hjelp. Hvis familien befinner seg i et miljø der det

sympatiseres med radikale fortolkninger av islam, kan dessuten det å opprette kontakt med norske myndigheter, oppleves som et signal om at man tar avstand fra sitt eget sosiale miljø, og det kan føre til sosiale sanksjoner og eksklusjon.

Den andre utfordringen er å fange opp familiene til dem som er radikalisert. I noen tilfeller bringer ikke PST informasjon om radikaliserte individer videre. Da får kanskje ikke kommunen vite at PST for eksempel har fengslet et familiemedlem. Dette er informasjon kommunen trenger for å kunne iverksette oppfølgings- og støttetiltak for familien. Kommunene ønsker at PST skal informere dem når de griper inn i familier, slik at kommunen kan utøve sin omsorgsrolle overfor familien i etterkant. Ideelt sett ønsker de også å bli informert på forhånd, slik at de kan skjerme for eksempel småsøsken i en pågripelsessituasjon. Kommuneinformantene ser imidlertid at dette ikke alltid lar seg gjøre av etterretningsmessige årsaker.

Noen kommuneinformanter er også opptatt av at det er vanskelig å komme i kontakt med familier fordi familiene selv ikke har informasjon om hvor de skal henvende seg. Når kommunen har fanget opp og tatt kontakt med en familie, hender det at familien uttrykker at de gjerne skulle hatt kontakt før, men at de ikke visste at det var mulig å få hjelp eller ikke visste hvor de skulle henvende seg. I mange tilfeller gjelder dette familier som kanskje snakker dårlig norsk, og som ikke nås av informasjonsmateriell fra kommunen. Når foreldre først tar kontakt, føler kommuneansatte gjerne at de bør kaste seg rundt og følge opp kontakten umiddelbart. Flere informanter rapporterer at de gjør det, men også at det hender de ikke har anledning, og at det kan ødelegge den spede starten på en tillitsrelasjon. En informant beskriver en situasjon slik:

"Du går til det skrittet å gå og si at jeg har feilet som forelder, og så får du tilbakemelding om at jeg har ikke tid nå, jeg kan snakke om det klokken tre på onsdag. Det er demotiverende".

Flere informanter trekker fram at både skole og NAV kan være arenaer der man kan videreformidle informasjon om hvor foreldrene kan ta kontakt dersom de føler bekymring. Det pekes også på at skolen med hell kan endre sin holdning til foreldreinvolvering, og spesielt er det et problem at det er lite foreldreinvolvering i videregående skole. Når man er bekymret for en ungdom som går i videregående skole, er det ikke gode rutiner for å ta kontakt med foreldrene, slik det er i ungdomsskolen. Siden de videregående skolene er fylkeskommunale, opplever kommunen også at det er lite de kan gjøre. De utfordrer fylkeskommunen til å sette radikalisering på dagsordenen og etablere systemer for foreldrekontakt. Flere kommuneinformanter mener fylkeskommunen ennå ikke har tatt tak i radikaliseringsutfordringen. Her varierer imidlertid erfaringene en del, og i noen kommuner opplever de å ha et godt samarbeid med både fylkeskommune og med videregående skoler som er lokalisert i kommunen.

Andre ideer for informasjonsspredning og -utveksling er gjennom målrettede pårørendegrupper eller nettverk. I en av kommunene diskuterer de å etablere foreldrenettverk der foreldre med radikaliserede barn, eller foreldre som er redde for at barna deres er i ferd med å radikaliseres, kan møtes og snakke. Foreløpig har ikke dette vært prøvd ut, men det knyttes forhåpninger til slike nettverk, og man tenker at det er viktig å gi foreldrene ”redskaper til å følge opp ungene, møteplasser hvor de kan diskutere”.

Som nevnt i kapittel 6 har flere av kommunene deltatt i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (BUFDIR) prosjekt om å utvikle og prøve ut opplegg for veiledning av foreldre som har en bekymring overfor sine barn knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme (tiltak 19 i regjeringens handlingsplan). Det prøves ut et program for foreldreveiledning, som kalles International Child Development Program (ICDP). Dette programmet «legger til rette for at foreldre kan møtes og, sammen med sertifiserte veiledere, ta opp utfordringer, drøfte ulike spørsmål og utveksle erfaringer». Her henvender man seg også til foreldre som er bekymret for at barna er i ferd med å bli høyreekstremistiske.

Det overordnede inntrykket er at man i casekommunene er svært opptatt av kontakten opp mot familiene, men at man opplever å ha for få virkemidler for å opprette slik kontakt, og når det gjelder hva

kontakten skal innebære. Arbeidet overfor familiene bærer preg av å være utprøvende og litt ad-hoc. Ingen av kommunene hadde på intervjudispunktet noe systematisk opplegg for hvordan de skulle jobbe med familier der et eller flere medlemmer var radikalisert. Et forslag som er på trappene om å involvere familievernkontorene i dette arbeidet, vil være en måte å styrke feltet på gjennom å bruke eksisterende virksomheter i kommunen.

7.7 Hvilke måter å involvere organisasjonene på later til å fungere, og hvilke fungerer ikke?

Ulike sivilsamfunnsaktører kan være, og er for de fleste kommunene, en viktig samarbeidspartner i arbeidet med å forebygge ekstremisme. De bidrar med ekstra og ofte sårt tiltrengte ressurser og kompetanse, og de er i mange tilfeller bedre posisjonert enn myndighetene til å opprette kontakt med radikaliserte personer. Spesielt ser samtlige kommuner i vår studie det som viktig å samarbeide med muslimske trossamfunn når det gjelder å bekjempe radikal islam, og alle kommunene har opprettet kontakt med trossamfunnene om dette temaet. Også familiene til radikaliserte personer blir sett på som en viktig samarbeidspartner for å forebygge ytterlige radikalisering eller avradikalisere. Disse familiene har også gjerne behov for oppfølgingstiltak fordi det er en belastning å være pårørende til en som er radikalisert.

Når det gjelder samarbeid med det vi ordinært tenker på som sivilsamfunnsorganisasjoner, frivillige hjelpeorganisasjoner, er innstillingen i kommunene litt mer varierende. Det er nokså store forskjeller mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad de ønsker å bruke sivilsamfunnsorganisasjoner, og hva de ønsker å bruke dem til. I en av byene er de skeptiske til å bruke sivilsamfunnsorganisasjoner i konkrete saker. Det henger blant annet sammen med at de er usikre på seriositeten til mange av organisasjonene. De har erfaringer med organisasjoner som har fått kommunale midler uten å levere. I tillegg finnes det blant noen kommunale aktører en holdning om at ekstremisme som tema er så viktig og alvorlig at det må håndteres av profesjonelle innen kommune og stat og ikke kan overlates til frivillig sektor. Enkelte

kommunale og statlige aktørene har sterk tro på egne kvaliteter, ressurser og løsninger og avviser andre.

Unntaket for alle kommunene er involvering av muslimske trossamfunn. Det er for eksempel stor vilje til å bruke imamer i enkeltsaker. Alle kommuneinformantene viser til at det er viktig å samarbeide med disse. Trossamfunnene representerer imidlertid ikke konkurrerende kompetanse på samme måte som hjelpeorganisasjoner og fritidsorganisasjoner gjør. Samtidig er trossamfunnenes rolle mer tvetydig, fordi kommunale etater ikke alltid føler seg trygge på at trossamfunnene har som målsetting å forebygge ekstremisme. I noen trossamfunn finnes det radikaliserende strømninger, og kommunene har som tidligere nevnt ikke alltid kompetanse til skille mellom ulike trossamfunn. I noen tilfeller mistenker derfor kommunene at trossamfunnene ikke ”spiller på lag”, men motsatt, bidrar til problemet. For å få bukt med denne mistroen og bygge opp en gjensidig tillit trengs langvarig og systematisk kontakt mellom trossamfunn og kommunale etater.

Både kommunale aktører og sivilsamfunnsaktørene peker på noen utfordringer i forebyggingssamarbeidet. Spesielt for samarbeid med trossamfunn og familier er det en utfordring at kommunen både ønsker å samarbeide med disse aktørene om bred integrering, og at de samtidig ønsker at disse aktørene skal varsle dersom de fanger opp ekstremistiske tendenser hos enkeltindivider eller grupper. Den tilbudte hjelpen oppleves dermed som å ha et element av kontroll i seg, og det vanskeliggjør tilliten mellom kommunen og sivilsamfunnsaktørene.

Dersom kommunen skal lykkes i å forebygge ved å integrere, fordrer det at trossamfunnene og familiene har tillit til at de ikke for eksempel vil bli straffeforfulgt dersom de åpner seg overfor kommunalt ansatte. Kommunens varslingsplikt gjør at kommunalt ansatte ikke kan gi en slik garanti. Det er dermed en viss risiko knyttet til å åpne seg overfor kommunale etater eller offentlige myndigheter. Dette gjør at trossamfunnene og familiene holder tilbake.

Dilemmaet mellom det å skulle hjelpe og det å skulle melde, eventuelt også straffeforfølge, er ikke ukjent for offentlig ansatte. For eksempel har både politi og barnevern en dobbeltrolle som forebygger og tvangsmyndighet. For de kommunale etatenes del

innebærer det at de hele tiden må gjøre en avveining med hensyn til når de skal fortsette dialogen, og når de skal involvere politiet. Ingen av de aktørene vi har intervjuet, har noen god løsning på hvordan de skal håndtere denne dobbeltrollen, men mener det er viktig å anerkjenne at dette er et skjær i sjøen for den tillitsbyggingen som er nødvendig for å samarbeide godt om integrering og avradikalisering.

En annen utfordring kommunene møter, er koordinering av frivillige og kommunale ressurser i forebyggingsarbeid. Dette handler i noen grad om å sikre at det ikke gjøres dobbeltarbeid, men først og fremst handler det om å ha oversikt over og koordinere bruk av tilgjengelige ressurser. Kommunene opplever selv at det er vanskelig å få oversikt over hva de frivillige hjelpeorganisasjonene kan tilby, og organisasjonene opplever at det kan være vanskelig å forutsi hva kommunene trenger hjelp til og når. For begge parter er det en uforutsigbarhet i relasjonen. Videre er det en utfordring for kommunen dersom frivillige organisasjoner løser oppgaver som kommunale myndigheter egentlig har ansvar for å løse. I noen tilfeller ønsker kommunene da å styre de frivilliges oppgaveløsning. Siden de frivillige organisasjonene ikke er underlagt kommunal beslutningsmyndighet, kan slik styring bare foregå indirekte, gjennom bevilgninger eller gjennom diskusjon og dialog der man søker å komme til enighet og etablere en felles forståelse for hva som er problemet, og hvilke løsninger som er gode. I mange tilfeller fungerer dette godt, i noen tilfeller er samarbeidet vanskelig.

Hovederfaringene er at det å opprette tillitsbaserte relasjoner er nødvendig for å få til et godt samarbeid, og at slik tillitsbygging tar tid og krever ressurser. I kommunene har blant annet SLT-koordinatoren denne oppgaven. Som tidligere nevnt skal SLT-koordinatoren ivareta mange funksjoner: Den som har stillingen skal koordinere offentlige instanser, være et kontaktpunkt og en mekler opp mot familiene og i tillegg bygge relasjoner og tillit til moskeer og frivillige organisasjoner. For å sikre relasjonen til sivilsamfunnsorganisasjoner fremstår det derfor som viktig at SLT-funksjonen får satt av ressurser til å ivareta god og systematisk kontakt med de ulike typene sivilsamfunnsorganisasjoner.

Det er viktig å sette av tid til å lære hverandre å kjenne, noe som understrekes både av kommunale informanter og informanter fra trossamfunn, familier og hjelpeorganisasjoner. Spesielt for trossamfunn og familier oppleves det også som viktig at man ikke bare lærer hverandre å kjenne når det gjelder temaet det skal samarbeides om, nemlig ekstremisme, men at kommunen er interessert også i andre sider ved disse aktørenes hverdag.

Mange trossamfunnsrepresentanter ytrer ønske om at kommunen skal være interessert i muslimer og muslimske trossamfunn ikke bare når det oppstår problemer, men også ellers, med positivt fortegn. I tillegg opplever de å ha problemer som ikke handler om ekstremisme, men for eksempel om stigmatisering og eksklusjon, som de også ønsker hjelp til. En slik positiv og fordomsfri interesse og nysgjerrighet fra kommunens side oppleves å fremme tillit sett fra trossamfunnenes side. For kommunens del innebærer det både å ha et bevisst forhold til den holdningen man har når man går inn i dialog med disse aktørene, men også å sette av ressurser til slik kontakt- og tillitsbygging.

I flere kommuner har de god erfaring med å utvikle tillitsbaserte relasjoner gjennom ulike former for dialogforum. Noe av suksessoppskriften later til å være at slike kontaktpunkter blir institusjonalisert, at møtene avholdes med forutsigbar regelmessighet, og at sivilsamfunnsorganisasjonene får være med på å bestemme hva som skal diskuteres, altså sette dagsordenen.

Et annet tiltak flere peker på som positivt, er identifisering av såkalte meklere. Det er personer som både kjenner kommunen og det miljøet som ekstremistiske personer ferdes i. Meklere har tillit i begge leire. Dette kan være personer fra kommunen, fra trossamfunn, eller fra hjelpeorganisasjoner. Ofte har SLT-koordinatoren en slik rolle, men særlig i større kommuner trengs det flere, og på ulike arenaer. Mange av våre informanter er i større eller mindre grad slike meklere – de kjenner og har tillit i miljøet som problemet oppstår i, og de har en tilknytning til kommunale etater, kanskje de er lærere, miljøarbeidere eller ansatte i en fritidsklubb.

8 Håndtering av enkeltsaker

8.1 Innledning

En viktig del av forebyggingen av ekstremisme er å identifisere personer i risikozonen, avklare bekymringer og sette inn passende tiltak for å forhindre en negativ utvikling. Tema for dette kapitlet er hvordan enkeltsaker blir håndtert lokalt. Vi vil særlig se på hvordan enkeltsaker håndteres internt i kommunene og i samarbeid med lokalt politi og PST. Siden sivilsamfunnets rolle i enkeltsaker ble belyst i forrige kapittel, vil vi kun i mindre grad belyse dette her.

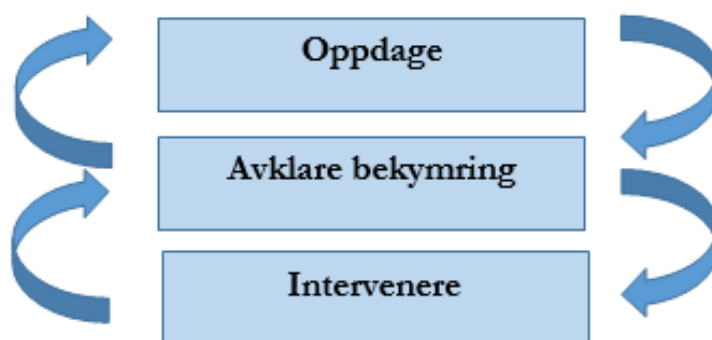
Kommune, lokalt politi og PST har viktige oppgaver med å identifisere enkeltpersoner eller miljøer, men også kollegaer, venner, familie og andre personer kan få mistanke og melde bekymring til kommunene eller politiet. Kommunene kan dermed få kjennskap til enkeltsaker, og bli involvert i saken, enten *ovenfra*, fra lokalt politi og PST, eller at kommunene selv identifiserer bekymringssaker eller får meldinger fra frivillig sektor, familie etc.

I tilnærmingen til enkeltsaker har vi valgt å skille mellom å oppdage, avklare bekymring og gjennomføre tiltak. En slik oppdeling kan gi inntrykk av tre faser som har en lineær utvikling. I virkeligheten vil disse fasene henge mye tettere sammen og gå inn i hverandre, som illustrert i figuren nedenfor. Å oppdage krever nødvendigvis en vurdering av handlingen. Starten på en bekymring kan være at man lurte på om personen har, eller kan få, ekstremistiske holdninger og verdier og eventuelt tilbøyelighet til å bruke vold. Grunnlaget for mistanken kan være tynn, og det kan først være når man diskuterer bekymringen med andre eller konfronterer personen at man blir mer sikker på at vedkommende er i risikozonen. Å oppdage og identifisere enkeltpersoner som er i

risikosonen vil dermed i mange tilfeller være en lengre prosess. Dette gjelder særlig når man ønsker å oppnå tidlig intervensjon. Da kan bekymringsgrunnlaget være utydelig i starten, og det trengs avklaringer av hva som er hva, og i hvilken grad man kan kategorisere personenes holdninger og/eller handlinger som ekstreme.

Et slikt overlapp er også tydelig mellom å avklare bekymring og tiltak. For å avklare bekymringen er dialog en vanlig strategi. Det kan også forstås som et av tiltakene som kan anvendes. Etter at tiltak er satt inn, vil man etter en tid igjen måtte vurdere bekymringsgraden for å se om den ønskede effekten av tiltaket er oppnådd. Å oppdage, avklare bekymring og sette inn tiltak vil dermed være faser som går over i hverandre. Som et analytisk grep har vi her likevel valgt å skille dem fra hverandre.

Figur 8.1: *Sammenheng mellom å oppdage, avklare bekymring og intervenere i enkeltsaker*



Før vi presenterer nærmere hvordan enkeltsaker blir håndtert, vil vi gi en mer overordnet presentasjon av ansvars- og rollefordelingen mellom de tre sentrale aktørene i håndteringen av enkeltsaker – kommune, lokalt politi og PST. Samt hvilke retningslinjer som er utarbeidet lokalt for håndtering av enkeltsaker.

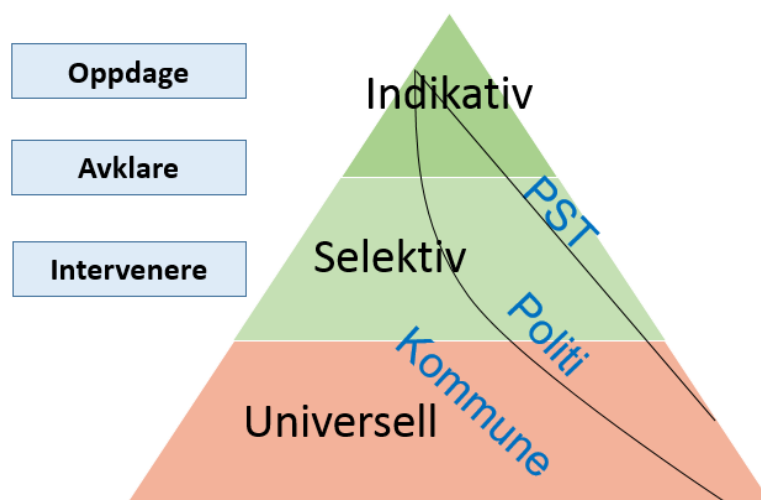
8.2 Ansvars- og rollefordeling

Ser man på ansvars- og rollefordelingen mellom kommune, lokalt politi og PST i forebyggingen av voldelig ekstremisme, er det en utbredt oppfatning at det er en tredeling. Kommunene har ansvaret for det generelle forebyggende arbeidet (universell forebygging). Lokalt politi har ansvaret for enkeltsaker hvor det er identifisert personer i risikozonen, og hvor det er knyttet middels bekymring (selektiv forebygging), mens PST har ansvaret for saker hvor det er knyttet reel bekymring for voldelig ekstremisme (indikativ forebygging). En trekant anvendes ofte for å illustrere dette hvor da PST har ansvaret for det som ofte omtales som den «spisse enden».²⁶

En slik tredelt ansvarsdeling kan beskrive hovedansvarsfordelingen mellom kommune, lokalt politi og PST. Samtidig er en slik fremstilling altfor enkel, da de ulike aktørene arbeider på alle forebyggingsnivåene og med saker av ulik alvorlighetsgrad. I figur 8.2 gir vi en mer nyansert fremstilling av ansvars- og rollefordelingen mellom kommune, lokalt politi og PST. Figuren viser hvordan kommune, lokalt politi og PST opererer på de ulike forebyggingsnivåene universell, selektiv og indikativ.

²⁶ PST-sjefen presenterte en slik ansvarsdeling på toppolitisk møte i KS, hvor ordførere, ledere av politiet og PST var tilstede (02.02.15)

Figur 8.2: Ansvars- og rollefordeling mellom kommune, politi og PST etter ulike forebyggingsnivåer



PSTs hovedansvar og oppgave i arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme er blant annet knyttet til saker hvor det er en reell bekymring for voldsutøvelse som følge av ekstremisme. I tillegg skal de jobbe forebyggende opp mot personer og miljøer som støtter, fasiliteter eller rekrutterer til voldelig ekstremisme. For at PST skal kunne registrere og involvere seg overfor personer, må det være relevant, nødvendig, formålstjenlig og forsvarlig ut fra de oppgavene PST er gitt i politiloven (1995, § 17 b og c). Disse legale rammene begrenser hva slags type saker PST skal involvere seg i. Når det gjelder hjemvendte fremmedkrigere, skal PST avklare deres voldspotensial. I tillegg til at PST arbeider på indikativt forebyggingsnivå med de mest alvorligste sakene, bistår de lokalt politi med blant annet å avklare bekymringsgraden i saker og vurdere ulike grupperinger på selektivt forebyggingsnivå. PST jobber også med universell forebygging. Blant annet utarbeider PST en del analyser og utgir offentlige rapporter som er viktige kunnskapsgrunnlag for myndighetene, kommunene og allmenheten. PST holder foredrag om voldelige ekstremisme for ulike grupper, for eksempel ungdom, og de driver folkeopplysning gjennom riksmedier.

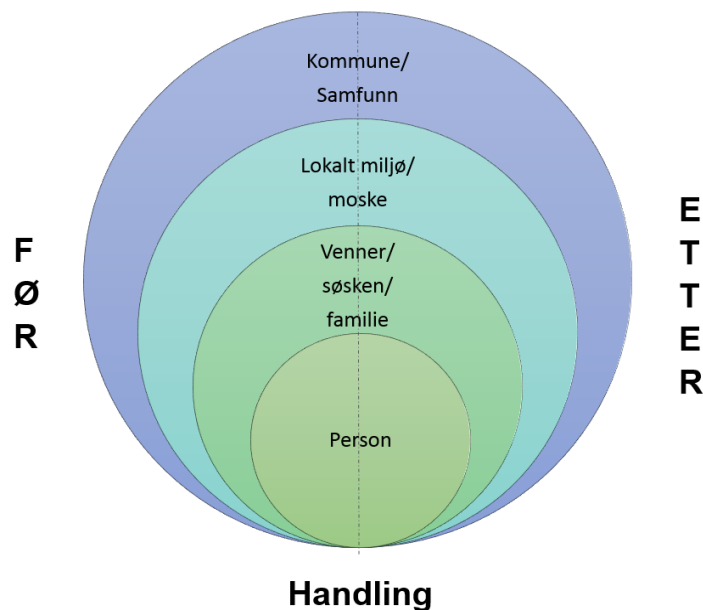
Lokalt politis hovedansvar er enkeltsaker hvor det er identifisert en risiko knyttet til personer, men hvor det ikke er en reell bekymring for voldsutøvelse som følge av ekstremisme. Samtidig kan lokalt politi bistå i saker som PST leder. I tillegg deltar lokalt politi i den universelle forebyggingen ved for eksempel foredrag på skoler etc.

De kommunale virksomhetenes hovedansvar er det universelle forebyggende arbeidet. Ulike kommunale virksomheter er likevel sterkt involvert i saker det er knyttet både mindre og alvorlig bekymring til, altså på det selektive og indikative forebyggingsnivået. Kommunene og det lokale politiet samarbeider for eksempel ofte i saker med bekymring. Kommunale virksomheter, som NAV, barnevern og helse, kan gi tjenester til personene det er knyttet både mindre og reell bekymring til for voldsutøvelse. Kommunen har dermed viktige virkemidler overfor personer i risikosonen. Dette er også svært aktuelt i reintegreringen av for eksempel hjemvendte fremmedkrigere.

Kommunene er altså ikke bare involvert i enkeltsaker de selv har oppdaget. De kan bli koblet på saker som lokalt politi og PST har identifisert og har hovedansvaret for.

Hvem gjør hva, overfor hvem?

I tillegg til at flere ulike aktører skal gripe inn i samme sak, vil det også i enkeltsaker ofte være flere målgrupper som det parallelt bør jobbes forebyggende mot. Figur 8.3 illustrerer potensielt ulike målgrupper i en enkeltsak. Den stiplede linjen indikerer at disse målgruppene kan være relevante både før voldelige, ekstremistiske handlinger er begått, og etter. Personen det er knyttet bekymring til, eller som har vært involvert i voldelig ekstremisme, er selvfølgelig et sentralt mål for forebyggingen. Også personens venner, søsken og andre familiemedlemmer er målgrupper for å forhindre at ekstremistiske holdninger og vilje til å bruke vold skal utvikles. Det er derfor nødvendig å rette oppmerksomheten mot miljøer, grupper og foreninger personen vanker i for å vurdere hvilke type holdninger og forståelser som råder, og om det er grunn til bekymring for personene i disse miljøene. De problematiske holdningene og standpunktene som er avdekket, kan også være gjeldende i kommunen og samfunnet for øvrig, og den forebyggende oppmerksomheten bør rettes mot dette.

Figur 8.3: *Målgrupper for det forebyggende arbeidet*

Forebyggingen kan dermed ikke avgrenses til personen i risikosonen, i mange saker må forebyggende tiltak også rettes inn mot andre personer i omgangskretsen. Disse personene eller miljøene kan dermed være en målgruppe for forebygging. De kan samtidig være viktige aktører for å bidra til en positiv utvikling for personen det er knyttet bekymring til. Slik sett vil de kunne være viktige samarbeidspartnere til de offentlige myndighetene.

I en sak vil det dermed ofte være flere målgrupper det jobbes forebyggende opp mot. Dette gir ytterligere behov for god ansvarsdeling, koordinering og informasjonsflyt for å avklare hvilke aktører som skal jobbe overfor hvilke målgrupper til hvilken tid.

Dette kan føre til en del dilemmaer. Hvordan skal for eksempel ansvarsfordelingen mellom PST, lokalt politi og kommune være overfor hjemvendte fremmedkrigere, og hvilken informasjon kan gis mellom de ulike aktørene? Hvem skal jobbe opp mot familiemedlemmene og vennegjengen til en person som PST har opprettet sak mot og følger tett, for å forhindre at de andre også får en villighet til å bruke vold? Hva trenger de ulike aktørene å

vite for å kunne gjøre en best mulig forebyggende innsats på de ulike arenaene?

I det videre vil vi blant annet beskrive hva man gjør lokalt for å møte en del av de dilemmaene og utfordringene vi har drøftet her. Først vil vi presentere hvilke rutiner kommunene har utviklet for å håndtere enkeltsaker ved bekymring.

8.3 Retningslinjer ved bekymring

Kommunene har laget informasjonsmateriell for å informere kommuneansatte og andre om hva man kan gjøre hvis man frykter radikalisering. Enkelte kommuner har utarbeidet «Veileder ved bekymring» for voldelig ekstremisme. Materialet kommunene har utarbeidet, er i hovedsak ganske likt. Det er i stor grad basert på hvordan man forholder seg til bekymringer knyttet til andre sosiale problemer. Nedenfor viser vi veilederen fra Oslo kommune og Oslo politidistrikt.

Figur 8.4: *Hva gjør jeg ved bekymring?*

TRINN	HANDLING	ANSVARLIG
1	Bekymring. Ansatte som er bekymret for - og / eller blir oppsøkt av en ungdom/person identifiserer mulige bekymringstegn. (Se <i>Mulige bekymringstegn s. 9</i>)	Ansatte
2	Drøft bekymringen. Drøft eventuelt bekymringene med kollegaer. Hvis den unge går på skolen så drøftes bekymringen med ledelsen og eventuelt med de pedagogiske og faglige ressurser på skolen (ressursteam). Det avtales hvem som har hovedansvar for å følge opp bekymringen videre. Det avtales hvem og hvordan man skal gå i dialog med personen.	Ledelsen Skolen Virksomheten
3	Gå i dialog. Gå i dialog med personen. Ved fortsatt bekymring etter samtalen kan skolen/virksomheten drøfte saken anonymt med barnevern og/eller lokalt politi (forebyggende avsnitt). Det sendes eventuelt bekymringsmelding til barnevern og/eller politi. Alvorlige bekymringer følges opp og koordineres mellom lokal politikontakt og PST.	Skolen Virksomheten Barnevern Politi
4	Oppfølging. Hvem kan følge opp/koordinere arbeidet rundt ungdommen/personen? Lag en plan for å jobbe helhetlig med den unge/personen. (Se <i>mulige risiko- og beskyttelsesfaktorer s. 10 og mulige tiltak s. 11</i>)	SalTo-nettverket Politiet

(SALTO 2015:8)

Denne typen informasjonsmateriell skal gi veiledning til de ansatte og tydeliggjøre ansvarsforhold på de ulike stadiene.

Den nasjonale veilederen (Justis- og beredskapsdepartementet 2015) gir retningslinjer for hvordan bekymringssaker for voldelig ekstremisme skal håndteres mellom kommune og andre sivilsamfunnsaktører, lokalt politi og PST. Kommuner og andre i sivilsamfunnet skal melde saker til lokalt politi. Hvis lokalt politi vurderer saken som så alvorlig at PST bør informeres, sendes den først til radikaliseringskoordinatoren på politidistriktsnivået. Denne koordinatoren vurderer om saken skal sendes videre til PST. Opplysninger PST avgraderer om enkeltindivider, skal følge den samme saksgangen. Disse retningslinjene er implementert i alle casekommunene. I det følgende vil vi se nærmere på hvordan man lokalt håndterer enkeltsaker, og hvilke erfaringer man har gjort seg.

8.4 Oppdage personer i risikozonen

Informantene i førstelinjetjenesten gav klart uttrykk for at de nå er langt mer bevisste på risikoen for radikaliseringsaker enn de var for bare få år siden. Bevisstheten som er etablert, gjør at de i større grad ser etter faresignaler og ikke minst vurderer risikoen for ekstremisme som en mulighet når de skal avklare hva bekymringen kan dreie seg om.

Det varierte i hvilken grad de ansatte opplevde at de har mulighet til å kunne oppdage denne typen problemer. Skoleansatte var enige om at de fanger opp de fleste typer bekymringer, også av denne typen. SLT-koordinatorene og politiet opplevde også at «skolene er gode radarer» og fanger opp bekymringer knyttet til elevene. Oppfølgingstjenesten har av flere informanter blitt nevnt som en viktig tjeneste for å kunne identifisere mulige sårbare ungdommer som har droppet ut av videregående skole. En informant fra oppfølgingstjenesten mente imidlertid at det var vanskelig å identifisere personer i risikozonen for ekstremisme, da de ofte bare har to til tre veiledningsmøter i løpet av året. Oppfølgingstjenesten oppsøker alle ungdommer utenfor skolegang og kan være viktig overfor en sårbar gruppe ved å gi veiledning og hjelp.

Barnevernsansatte oppfattet at deres muligheter til å forebygge varierte etter typen tjenester. De oppsøkende tjenestene ble

vurdert til å være den viktigste oppdagergruppa. En informant fra uteteamet til en av barneverntjenestene fortalte også at de hadde observert at profilerte norske ekstremister tok kontakt med ungdom på kjøpesentre, noe de syntes var bekymringsfullt. Flere barnevernsansatte fortalte imidlertid at barnevernet har flere virkemidler som kan være veldig relevante og gode for både å identifisere og avklare bekymringer.

NAV-ansatte oppfattet også at muligheten til å oppdage personer i risikosonen, varierte betydelig etter hvor i NAV man jobbet. Saksbehandlere for økonomiske eller sosiale ytelser, som møter klientene svært sjelden, mente at det var liten sjanse for at de kunne oppdage denne type problematikk. Ansatte som jobber med tettere oppfølging av enkeltpersoner, for eksempel i Introduksjonsprogrammet eller i samtalegrupper, opplevde at de har mulighet til å kunne gjenkjenne bekymringsfulle endringer hos den enkelte. Innen helse og omsorg var det tilsvarende. Helsesøstre hadde generelt erfaring med at om man fikk etablert en god relasjon over tid med ungdommer, ville ungdommene etter hvert dele veldig mye.

Hvor tett og jevnlig kontakt de ansatte har med elevene eller brukergruppa, er vesentlig for hvilke muligheter de ansatte i kommunale virksomheter har til å kunne identifisere denne typen bekymring. Dette er noe som vil variere betydelig mellom de ulike virksomhetene og tjenestene. Kommunene har størst muligheter til å oppdage barn og unge som følges tett av skoler og andre kommunale virksomheter. De har langt mindre muligheter til å oppdage voksne.

En gruppe som informanter fra skolene trakk fram som særlig vanskelig å identifisere, var de flinke elevene som ikke viser tegn til bekymringsfull adferd. De markerer seg ikke ved høyt fravær, språkvansker eller andre atferdsvansker. Disse elevene kan lett gå under radaren. Noen av informantene hadde erfart at skoleflinke elever hadde reist til Syria og vervet seg til IS. Skolene hadde ikke på forhånd sett tegn som hadde bekymret dem.

Verken NAV eller barnevernet hadde endret kartleggingsskjemaet av nye brukere for bedre å kunne fange opp personer i risikosonen. De var også usikre på om ekstremisme burde ha noe eget punkt i deres kartleggingsskjema. Oppfatningen var at uansett om skjemaet var endret eller ikke, så ville de ansatte stille noen

flere spørsmål som kunne kartlegge personens holdninger. Som beskrevet ovenfor ville de være mer bevisst på at ekstremistiske holdninger og sympatier også er en reell mulighet blant deres brukere.

Hvilke virksomheter melder bekymringer, ifølge statistikk fra Oslo

Statistikken fra Oslo politidistrikt (2016) over meldte bekymringssaker viser i stor grad det samme bildet som kommer fram i våre intervjuer når det gjelder hvilke instanser som melder inn bekymring for radikalisering til politiet. Skolene er de som har sendt inn klart flest meldinger. Deretter NAV, mens barnevernet har sendt inn få meldinger. At skolene sender inn flest bekymringsmeldinger, kan ha sammenheng med at de er gode til å oppdage. Det kan imidlertid også skyldes at de raskt tolker bekymringstegnene i retning av risiko for ekstremisme. I tillegg kan det hende at skolene har reelt sett mange bekymringssaker sammenliknet med andre kommunale virksomheter.

Statistikken fra Oslo politidistrikt viser at religiøs ekstremisme blir langt oftere meldt inn til det lokale politiet fra kommunale virksomheter, politi, PST og andre enn høyreekstremisme og andre former for ekstremisme. Hvilken type saker som er innmeldt, kan forstås som et bilde av det reelle utfordringsbildet lokalt. Det kan også være et uttrykk for hva folk bekymrer seg for, og hvilke typer problemer de er opptatt av. Problemet med slik statistikk er at den da kan gi inntrykk av hva problemet er, og hvor man skal fortsette å «leite», selv om statistikken ikke nødvendigvis gir et riktig bilde av de reelle utfordringene. Slik sett kan statistikken til politiet over innmeldte bekymringssaker heller være et uttrykk for hva folk bekymrer seg for, enn hva de reelle farene er. Utfordringen er at man vil forsterke kontrollblikket overfor noen grupper, og glemme andre grupper. Statistikken kan slik virke selvforsterkende.²⁷

²⁷ Se Høigårds (1997) beskrivelse av kriminalstatistikken som en kontroll- eller handlingskurve. Kriminalstatistikken kan leses som et uttrykk for antall lovbrudd som begås, eller som et uttrykk for hvor kontrollen innrettes.

8.4.1 Hva skal man bekymre seg for?

Vanskelig å vite hva man skal bekymre seg for?

En av utfordringene med å forebygge ekstremisme er å definere hvor grensene går for hva som er bekymringsfullt. Denne tematikken oppleves i førstelinjetjenesten som kompleks og sammensatt, og ofte er det vanskelig å identifisere hvilke utfordringer personene har. Dreier det seg om rus, psykiatri, familieproblemer og/eller andre sosiale og økonomiske utfordringer? Konkrete utfordringer knyttet til ekstremistiske holdninger eller handlinger blir vanskelig å identifisere fra alt det andre.

Informantene syntes særlig det var vanskelig å vurdere bekymringer knyttet til personer med minoritetsbakgrunn, og der bekymringene var knyttet til religiøs ekstremisme. De opplevde at de manglet den kulturelle, og eventuelt religiøse, kompetansen til å vurdere hva som var ekstremt og bekymringsfullt. En rektor beskrev fordelene miljøarbeideren med minoritetsbakgrunn hadde:

Det handler mye om kulturforståelse. Vi er ikke der i det hele tatt. Han, miljøarbeideren, kan gjøre noen vurderinger som ikke vi er i stand til å gjøre fordi han har kulturforståelse. Han vil i mindre grad mistolke. Han er et filter for oss. Bedre i stand enn mange på vår skole til å filtrere hva som er viktig og alvorlig.

Informanter fra ulike virksomheter uttrykker at det er særlig vanskelig å skille mellom hva som er en konservativ tolkning av islam, og hva som er over grensen til ekstremisme og dermed bekymringsverdig. Dette er en type problemstilling de ansatte i førstelinjetjenestene må ta hensyn til når de skal vurdere om en sak bør meldes videre.

En gjennomgående erfaring fra casekommunene er likevel at det rapporteres umiddelbart flere saker om bekymring etter at de ansatte har blitt informert om bekymringstegn og hvor de skal henvende seg hvis de er bekymret. En av SLT-koordinatorene beskrev det slik: «*Når man begynner å snakke om ting, så våkner blikket.*» Mange av våre informanter i de ulike virksomhetene hadde ikke deltatt på noen av kommunenes foredrag eller kurs, men for dem er det grunn til å tro at samfunnsdebatten generelt har hatt en betydelig innvirkning på deres bevissthet om radikalisering og voldelig ekstremisme.

Men er det tilstrekkelig å gi de ansatte bedre kunnskap om mulige bekymringstegn? Høigård (2002:188) hevder at det ofte ikke er tilfeldig hvilken sosial mening som tillegges handlinger, men at den ”hentes fra et slags lager av forståelsesmåter der tolkningskjemaene langt på vei allerede ligger ferdig til bruk”. I sakene som førstelinjetjenesten står overfor, vil tolkningskjemaene ofte ikke ligge ferdig til bruk, og de ansatte blir i tvil om hvilken mening det de har observert, skal gis. Hvordan skal handlingene eller utsagnene forstås og kategoriseres? Er de så bekymringsfulle at man skal gå videre med bekymringen, eller er de innenfor hva som er normalt?

De kommunale retningslinjene anbefaler at ansatte i førstelinjetjeneste skal kontakte egen leder, deretter politi, eller den kommunale, operative koordineringsgruppa. Tanken er at andre med mer kunnskap kan hjelpe til med å avklare bekymringen. Alle trenger dermed ikke å være eksperter. Det er blant annet nødvendig med kulturforståelse for å skille ut hva som er alvorlig. Uten dette kan mange type signaler og tegn mistolkes. Manglende forståelse kan medføre at bekymringsfulle saker oversees, eller at saker hvor det ikke er grunnlag for bekymring, tolkes som bekymringsfulle. Det kan føre til at personer som ikke burde blitt konfrontert, blir konfrontert, og at personer meldes til politiet som ikke burde vært det.

For at de ansatte i førstelinjetjenestene skal bli best mulig rustet til å kunne oppdage personer i risikozonen, bør man ikke kun fokusere på å gi dem økt kunnskap om bekymringsfulle signaler, men også styrke deres kulturforståelse. Mange av våre informanter i førstelinjetjenestene fortalte hvordan de bruker kollegaer med flerkulturell bakgrunn for å forstå hva de ser og hører. Minoritetsrådgiverne i videregående skole er en gruppe med god

flerkulturell kompetanse. Minoritetsrådgiverne vi intervjuet, og mer generelt (Bredal m.fl 2015) oppfatter at de kan ha en viktig rolle i det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme. I casekommunene ble deres kompetanse imidlertid i liten grad benyttet utover deres ordinære arbeid på videregående skoler.

Vi har nå sett på hvilke muligheter de ansatte har til å oppdage personer i risikosonen, og deres vurderinger av hva de observerer. Generelt opplever mange det som vanskelig å vite hvordan handlingene, utsagnene eller uttrykkene skal forstås, og eventuelt hva man skal gjøre med dem. Vi vil nå se nærmere på hvordan bekymringen i saker avklares.

8.5 Avklare bekymring

Mange ansatte i kommunene er usikre på om det er grunn til å bekymre seg i sakene de har identifisert. De har stort behov for å avklare bekymringene. Å avklare bekymring kan også være en pågående prosess ved at bekymringsgraden i saken hele tiden må vurderes. Avklaring er også viktig for at kommune og politiet kan avgjøre ansvarsdelingen i saken. Det er for eksempel viktig å avgjøre hvem som skal følge opp saken videre, og hvilke tiltak som skal settes inn. Innenfor dette temaet, hvor ansatte har så stor engstelse og utrygghet, og sakene kan ha så store konsekvenser, fremstår avklaring av bekymringsgraden som særlig viktig.

De aller fleste sakene som kommunene jobber med, har lavt bekymringsnivå. Bekymringene knyttes delvis til personer som har kommet med ekstreme ytringer eller markeringer, men hvor det ikke er alvorlig bekymring og heller ikke tilknytning til ekstreme miljøer. Bekymringene knyttes også delvis til enkeltpersoner som ansatte anser å være sårbare for radikalisering med utgangspunkt i mange risikofaktorer kombinert med sterk religiøsitet og/eller atferdsproblematikk. Saker med høyt bekymringsnivå dreier seg som oftest om meldinger fra politi og/eller PST om hjemvendte fremmedkrigere eller enkeltpersoner i ekstreme miljøer. Det varierer mellom kommunene hva slags typer saker de jobber med, og særlig hvor mange alvorlige saker de jobber med. Hovedbildet er at de mindre alvorlige sakene dominerer.

Nå skal vi se nærmere på hvordan man lokalt prøver å få avklart sakens bekymringsgrad, både internt i kommunen og ved å involvere lokalt politi og/eller PST.

8.5.1 Intern avklaring og anonym drøfting

Informanter i ulike virksomheter var tydelige på at denne typen bekymringer først skal tas med leder. Ved enkelte tjenestesteder har man utpekt noen ansatte som skal tilegne seg noe mer kompetanse innen feltet for å bidra i vurderingene av bekymringene. I skolene kan man også bruke ressursteam/tverrfagligteam hvor utfordrende saker i skolene kan drøftes. Teamet består av skolens ledelse og sosiallærere ved skolen og ansatte fra andre virksomheter, som barnevern, helsesøstre og PPT. Teamets tverrfaglighet sikrer at man kan vurdere saken med ulik tilnærming, og sikre en mer helhetlig oppfølging av eleven. Disse teamene ble løftet fram som viktige innenfor denne typen saker.

Anonym drøfting

I mange tilfeller er det uklart hva bekymringer egentlig dreier seg om, og hvor sterk bekymringen er. De ansatte er bundet av taushetsplikten og kan ikke diskutere med andre virksomheter uten samtykke, eller saken er så alvorlig at man er pliktig til å melde fra. Dette gjør at man ofte velger å drøfte saken anonymt med andre i kommunen, eventuelt med operativ koordineringsgruppe, og/eller politiet. Med en slik anonym drøfting håper man å få en første avklaring om virksomhetene selv skal utforske og jobbe videre med saken, eller om dette er en sak som bør meldes med personopplysninger til operativ koordineringsgruppe og/eller lokalt politi.

8.5.2 Lokal organisering og betydning for avklaring

Det varierer hvilke rutiner kommunene har for å avklare bekymring. Noen kommuner har valgt å håndtere bekymringssaker på samme måte som bekymring for annen type kriminalitet. Andre kommuner har derimot valgt å lage egne rutiner for denne typen saker.

I Oslo, Kristiansand og Larvik ble eksisterende struktur og rutiner benyttet for denne type saker i forkant av vår datainnsamling.²⁸ Kommunale virksomheter som ønsker å diskutere og avklare bekymring eller ønsker å melde bekymring videre, tar direkte kontakt med lokalt politi og den ansvarlige radikaliseringskontakten på politistasjonen. Sakene kan diskuteres enten anonymt, eller ved at man melder inn saken med personopplysninger. De kommunalt ansatte kan diskutere bekymringene og få veiledning av politikontaktene på hvordan ta saken videre, og det avklares hvem som har hovedansvaret for videre oppfølging. Hvis man vurderer det som nødvendig, innkalles det til tverretattlig møte med kommunale virksomheter og politiet. Særlig i Oslo, hvor informanter i kommunen hadde erfaring med bekymringssaker, var det generelt en oppfatning av at de fikk god veiledning og støtte av politikontaktene. De opplevde at politikontaktene har opparbeidet seg god kompetanse innenfor temaet, og de verdsatte politikontaktens tilgjengelighet høyt.

I Fredrikstad og Sarpsborg har man etablert egne rutiner for denne typen saker. Alle bekymringssaker skal meldes inn til den operative koordineringsgruppa (se kapittel 5.4 for beskrivelse av koordineringsgruppa).²⁹ De kommunale virksomhetene skal ta kontakt med koordineringsgruppa enten anonymt eller med personopplysninger, før man deretter eventuelt tar kontakt med lokalt politi. Koordineringsgruppa bidrar med rådgivning og veiledning til virksomhetene, og skal ikke ta over ansvaret i enkeltsaker. Ansvaret beholdes av den enkelte virksomhet. Koordineringsgruppa kan for eksempel være med å diskutere

²⁸ Larvik kommune, og noen bydeler i Oslo, etablerte koordineringsgrupper etter at vi hadde gjennomført intervjuer i kommunene, noe som også medførte at rutinene for hvordan denne type saker løses, ble endret. Rutinene i Larvik og i enkelte bydeler i Oslo ligger nå nærmere det som skisseres for Sarpsborg og Fredrikstad. Beskrivelsene av casekommunene i denne rapporten skjer på bakgrunn av hvilke ordninger som ble benyttet da vi gjennomførte intervjuene (se kapittel 5.4).

²⁹ Som beskrevet i kapittel 5.4 er koordineringsgruppene i Fredrikstad og Sarpsborg ulike med henhold til hvem som deltar i gruppa. I Fredrikstad består gruppa kun av kommunale medlemmer, mens i Sarpsborg er både lokalt politi og kommune representert. Kristiansand har også koordineringsgruppe, men den fungerer mer som en beredskapsgruppe i alvorlige saker, og mindre som en rådgivnings- og veiledningsgruppe slik som i Fredrikstad og Sarpsborg.

bekymringstegnene, og hvordan saken kan vurderes, eventuelt hvem som bør gå i dialog med vedkommende, hvordan gå i dialog, tiltak som kan iverksettes internt i kommunen, etc.

Styrker og begrensninger ved lokale tilnærminger

Vi vil diskutere videre noen av styrkene og begrensningene med de to «modellene». Radikaliseringskontakter ved en lokal politistasjon som jobber opp mot en av kommunene hvor det er etablert en operativ koordineringsgruppe, pekte på noen av dilemmaene ved å etablere denne typen gruppe eller ikke.

Intervjuer: Hva er fordelene og ulempene med det nye systemet?

Politibetjent 1: Det er en del lærere spesielt som kan være litt skeptiske til å ta kontakt med politiet fordi de vil ikke det skal varsles til politiet for det blir så voldsomt, tenker de. Selv om det ikke nødvendigvis er sann, men i deres hode så er det det. Så varsler de til sosiallærerne, og så er de redd for at hun skal gå til politiet, for dem er ikke sikre i sin sak. Da kan det kanskje føles bedre å gå via SLT. For det er alltid noen som er veldig imot «politibiten».

Intervjuer: Synes dere det er synd at dere mister den direkte kontakten med de ulike kommunale etatene, eller er det greit?

Politibetjent 2: Nei, vi har jo det og.

Politibetjent 1: Vi har den direkte kontakten på lavere nivå, for det er tanker om radikalisering. Da har vi direkte kontakt med skolene. Når det bare er at de viser en urovekkende adferd.

Politibetjent 2: Det er kun den radikaliseringsbiten som skal gå via. Alt det andre går direkte.

Intervjuer: Hva tenker dere om det, at alt annet som dreier seg om kriminalitet går direkte, mens radikaliserings så kjører man et annet løp?

Politibetjent 2: Det blir for mye hvis alt skulle gått via kommunen, spør du meg. Det hadde ikke gått.

Politibetjent 3: Ja, men det gjør jo kanskje radikaliserings til en litt større greie nå, med at det er en annen instans.

Politibetjent 2: Det blir liksom så alvorlig.

Politibetjentene fremhevet flere problemstillinger både fra kommunens og politiets ståsted. Mange av de sentrale dilemmaene har vi presentert i figuren nedenfor, hvor vi har gruppert særtrekk ved de ulike modellene.

Tabell 8.1: *Styrker og svakheter ved den lokale tilnærmingen*

Eksisterende struktur og rutiner	Særegen struktur og rutiner (koordineringsgruppe – rådgivende og veiledende)
Én måte å håndtere alle bekymringssaker på – Skaper forutsigbarhet og gjenkjennelighet – Normaliserer sakstypen – Raskere involvering av politiet – Færre involvert og kortere linjer	Skille håndtering av ekstremisme og andre bekymringssaker – Utydelig skille i håndtering av saker – Alvorliggjør sakstypen – Større involvering av kommunen – Ekstra organ, lengre linjer – Bedre oversikt i kommunen over bekymringssaker

Bruk av eksisterende strukturer

Hvis man benytter eksisterende strukturer og rutiner, vil denne typen saker bli behandlet på lignende måte og med lignende virkemidler som annen type kriminalitet. Det er forutsigbart og enkelt for de ansatte å benytte kjente strukturer og rutiner. Denne typen saker normaliseres, og man gjør ikke sakene mer alvorlige enn nødvendig. Hvis saken ikke kategoriseres som ekstremisme, kan det kanskje også minske risikoen for å stigmatisere personen saken gjelder. I tillegg vil linjene mellom kommune og politi forbli korte uten noe ekstra omvei via en koordineringsgruppe.

Nye strukturer og bruk av koordineringsgruppe

Hvis man oppretter en operativ koordineringsgruppe, får man et tosporet system. Saker med bekymring for ekstremisme skal sendes til den operative koordineringsgruppa, mens andre saker behandles som tidligere, og de kommunale virksomhetene kontakter politiet direkte. De kommunalt ansatte må dermed forholde seg til to systemer avhengig av sakstype. De må vurdere om bekymringen skal meldes til koordineringsgruppa, eller om bekymringen hovedsakelig skyldes andre forhold og bør håndteres innenfor vanlige rutiner. Som vi tidligere har beskrevet, opplever de kommunalt ansatte at mange saker er i gråsonen hvor det er vanskelig å tydeliggjøre problemene.

Når man særbehandler denne typen saker, kan det, som politibetjentene sa, være med på å alvorliggjøre sakene. Fordeler med en fast gruppe er blant annet at de samme personene er involvert i alle sakene, som gjør at de vil utvikle kompetanse som kan bidra til gode vurderinger i avklaringene av bekymringen og hvordan sakene bør håndteres. At koordineringsgruppa involveres i alle bekymringssakene, kan også skape en mer lik vurdering. Med koordineringsgruppe vil man også ha definert hvem som har det overordnede ansvaret for å følge opp saken videre, og sørge for at de andre virksomhetene følger opp sine oppgaver. Det kan være behov for koordinering av flere virksomheter, som NAV, barnevern, skole, helse etc., som koordineringsgruppa kan ivareta. Siden alle bekymringssaker da meldes inn til en koordineringsgruppe, vil kommunen også ha bedre oversikt over sakene i sin kommune.

Det å registrere saker og saksopplysninger er imidlertid utfordrende for grupper eller personer uten direkte virksomhetstilknytning. SLT-koordinatorene, eller den operative koordineringsgruppa, har for eksempel ikke lov til å registrere personopplysninger.

8.5.3 Kommunenes involvering av politiet

Hvordan kommunene har organisert seg, påvirker hvordan kommunene involverer politiet. I Fredrikstad består koordineringsgruppa av kun kommunalt ansatte, og bekymringssakene vurderes i hovedsak internt i kommunen før politiet involveres. I Sarpsborg består koordineringsgruppa av både kommune og politi. I de andre casekommunene tar de kommunale virksomhetene direkte kontakt med politiet ved behov, slik som for annen kriminalitet.

Fredrikstad kommune har etablert en koordineringsgruppe med kommunalt ansatte for at kommunale virksomheter kan drøfte bekymringer internt i kommunen uten at politiet blir involvert.³⁰ Kommunen ønsker å sikre en intern vurdering ved at den kommunale virksomheten og koordineringsgruppa sammen vurderer om saken har en grad av bekymring som gjør at den bør meldes til politiet, eller om de kommunale virksomhetene selv skal jobbe videre med saken. I Sarpsborg består koordineringsgruppa av både kommune og politi, og de vil sammen vurdere sakene som kommer inn til koordineringsgruppa.

I Larvik, Kristiansand og Oslo tar de kommunale virksomhetene direkte kontakt med politiet ved behov, slik som for annen kriminalitet. Av disse tre casekommunene var det Oslo som hadde mest erfaring med å jobbe med enkeltsaker. Her synes det som de kommunale virksomhetene relativt ofte involverer lokalt politi for å avklare bekymringen og videre håndtering.

³⁰ I flere av de andre kommunene vil ofte SLT-koordinatorene eller andre ressurspersoner i kommunen på feltet bistå de enkelte virksomhetene på en lignende måte som koordineringsgruppa i Fredrikstad, men i disse kommunene er ikke oppgaven med rådgivning og veiledning til virksomhetene lagt til en intern gruppe på samme måte som i Fredrikstad. Ansvarer er gitt eller tatt av enkeltpersoner, ofte SLT-koordinator.

Det ser imidlertid ut til at det ikke kun er organisering som er avgjørende for hvor sakene avgjøres, men også hvor ekspertisen på fagfeltet utvikles. I Oslo var dette relativt tydelig. SLT-koordinatorene i bydelene har økt sin kompetanse om ekstremisme, men ikke hatt samme spesialisering som radikaliseringskontaktene på de lokale politistasjonene. Oslo-politiet har opprettet egne radikaliseringskontakter i fulltidsstilling på hver politistasjon og gjennomført en betydelig kompetansestyrking. Styrkingen i Oslo gir politiet og radikaliseringskontaktene tillit også i de kommunale virksomhetene. Det kan se ut til at kommunen dermed støtter seg i større grad på politiet når det gjelder ekspertise og veiledning innenfor dette feltet enn for eksempel i de to Østfoldkommunene.³¹ I de to Østfoldkommunene har man hatt en særlig satsning på å styrke kompetansen til enkeltpersoner i kommunen, SLT-koordinatorene og noen få andre, og fagmiljøet i kommunene fremstår vel så sterkt som i det lokale politiet. Det at man oppretter en operativ koordineringsgruppe som skal gi både råd og veiledning til andre kommunale virksomheter, videreutvikle det forebyggende arbeidet lokalt etc., forplikter kommunen til også å forsterke kompetansen særlig for noen nøkkelpersoner internt. Hvor «selvstendige» kommunene er, blant annet i rådgivning og veiledning av egne virksomheter og håndtering av enkeltsaker, ser ut til å avhenge både av egen og politiets kompetansebygging samt organiseringsmodell.

De nye rutinene sier at kommunen skal kontakte lokalt politi som deretter eventuelt kontakter PST. Retningslinjene medfører at kommunene mister den direkte kontakten med PST, og motsatt. Informanter i kommunene har imidlertid fortsatt å ta direkte kontakt med PST. Mange kommunalt ansatte anser fortsatt PST som ekspertene, og de opplever det tryggere å drøfte med PST enn lokalt politi. PST har også fortsatt å ta direkte kontakt med kommunene. Lokalt politi fremstår noen ganger som en unødvendig omvei både for PST og kommunene. Det kan virke som om ansatte i kommunene generelt har større tillit til PST enn

³¹ Oslo kommune består av 15 bydeler. Det gir langt mer krevende organisatoriske utfordringer. Blant annet er det diskutert om en koordineringsgruppe burde være for hele kommunen, eller om hver bydel skulle ha en gruppe. Disse utfordringene har hatt betydning for modellen Oslo har valgt.

lokalt politi særlig fordi de opplever at spisskompetansen fortsatt besittes av PST. Utenom denne direktekontakten mellom kommune og PST, kan PST også bidra med informasjon til lokalt politi i enkeltsaker for å avklare bekymringen.

Hvem man involverer, har betydning for hvem som får hvilken informasjon, hvordan sakene forstås, og muligens hvilke tiltak som settes inn. Hovedforskjellene mellom kommunene er i hvilken grad politiet blir involvert i mindre alvorlige saker, som det er flest av. I de mer alvorlige sakene involverer kommunene lokalt politi. En av deltakerne i koordineringsgruppa i Fredrikstad var tydelig på at kommunen må kjenne sin begrensing og sa: «Det er viktig at vi er edrue når bekymringen øker, og at vi gir den fra oss (til politiet, vår tilleggelse)».

Spørsmålet er imidlertid når politiets skal involveres. Radikaliseringskontakter i lokalt politi var tydelige på at de ønsker mest mulig informasjon, og at de var skeptiske til for mye egenvurdering av saker før politiet ble kontaktet. En av dem sa: «Jeg er redd for for mye siling. Jeg vil gjerne ha de «diodttelefonene». Men jeg blir ikke overøst, heller ring en gang for mye enn for lite.» En av radikaliseringskoordinatorene i politiet uttrykte seg skeptisk til at kommunene skal være tilbakeholdne med å involvere politiet. Han pekte på at politiet har muligheter til å sjekke forhold rundt personen og situasjonen som ikke kommunene har. Blant annet i politiregisteret. Involvering av politiet gir en bedre og sikrere vurdering av saken da flere forhold blir belyst, og det mente han var viktig å etterstrebe i ekstremismesaker da følgene av dårlige vurderinger kan bli alvorlige.

Radikaliseringskoordinatorens utsagn viser til en av kjerneutfordringene i forebygging av ekstremisme. Konsekvensene kan være katastrofale hvis man mislykkes, så man ønsker å forsikre seg på en best mulig måte ved å sjekke mest mulig. En slik strategi kan føre til en tidlig involvering av politiet som også kan ha uønskede konsekvenser. Dette vil vi komme tilbake til i siste kapittel.

8.5.4 Politiets involvering av kommunene

Vi har nå diskutert hvordan kommunene involverer politiet for å avklare bekymringer de har. Bekymringssakene kan også komme ovenfra ved at PST og/eller lokalt politi involverer kommunene for å avklare alvorligheten. Involveringen av kommunene kan være svært ulik.

Rektor på en videregående skole fortalte at PST ringte skolen på grunn av bekymring knyttet til en elev, angivelig etter bilder på Facebook. Rektor kunne umiddelbart bidra med informasjon som etter hans eget utsagn kunne ta bort bekymringen knyttet til eleven.

Noen av SLT-koordinatorene, og andre kommunalt ansatte som har mye kontakt med lokalt politi og PST, fortalte at lokalt politi og PST alltid ønsket informasjon som kunne være relevant for dem. Ved noen anledninger har de også kjent på forventning fra politiet om at de skal kunne bidra med informasjon inn i politiarbeidet. En av dem sa: «Av og til får jeg en opplevelse av at de skulle hatt oss enda mer over i politiarbeid, og hjelpe til med klarering av saker».

Kommunene er i noen av sakene med fremmedkrigere tettere på familiene og søsken enn det politiet er. I de sakene hvor kommunene får innpass i familiene, vil kommunen ha kontinuerlig kontakt med dem og et tillitsforhold kan bli bygd opp. De har erfart at politiet kan være interessert i kunnskapen kommunen tilegner seg i denne typen saker. Enkelte informanter i kommunene har også opplevd at politiet har bedt dem om å sjekke ut informasjon i enkeltsaker, blant annet ved å stille direkte spørsmål som politiet ønsker belyst. Enkelte informanter i kommunene har også gjort dette, og de begrunnet det med at kommunen og politiet har sammenfallende målsetning om et trygt lokalsamfunn. Kommuneansatte opplevde det problematisk at politiet har slik forventning om at kommunene skal bidra med informasjon til deres politiarbeid. Dette kan påvirke tilliten og relasjonen til personene som kommunen er helt avhengig av.

Kommune, politi og PST er gjensidig avhengige av hverandre da de kan sitte på informasjon og kunnskap som er relevant for hverandre. Informasjonsdeling styres delvis av lovene. All type informasjon vil nødvendigvis ikke være taushetsbelagt eller

klausulert av PST. SLT-koordinatorer fortalte for eksempel at de ved enkelttilfeller har kontaktet PST for kun å få bekreftet eller avkreftet om PST jobbet med en konkret person. En slik informasjon tydeliggjorde for SLT-koordinatoren hvilket bekymringsnivå saken var på, noe som var viktig i det videre arbeidet i kommunen. Det gjensidige avhengighetsforholdet mellom virksomhetene *kan* føre til at ansatte i de enkelte virksomhetene «strekker» seg litt ekstra for å hjelpe en kollega i en annen virksomhet. Hvis du blir stemplet som «vanskelig» av de andre, kan gå ut over deg selv neste gang ved at du får mindre informasjon.

Andre relevante arenaer for innhenting av informasjon

Kommunen og politiet benytter ikke kun hverandre for å avklare bekymringen i en sak. De kontakter ofte sivilsamfunnsorganisasjoner, familier og alle andre som kan ha informasjon som kan kaste lys over saken. Som vi har beskrevet i kapittel 7, ble trosledere i moskeene vurdert som særlige relevante da de kan gi informasjon om hva som er normal eller bekymringsfull religiøs praksis.

8.6 Intervensjon

Lokalt arbeider man hovedsakelig med bekymringer på lavt nivå. I enkelte tilfeller jobber også kommunene med personer det er knyttet sterkere bekymring til. Enten på grunn av personenes villighet til å begå voldelige ekstreme handlinger, eller fordi de deltar i ekstremistiske organisasjoner. Hva som trengs av tiltak og hvem som skal gjøre hva, vil avhenge av hvordan saken vurderes. I denne delen vil vi se nærmere på hvordan man lokalt møter saker på de ulike bekymringsnivåene.

8.6.1 Dialog som metode, og relasjon som virkemiddel

En gjennomgående oppfatning blant informanter i lokalt politi, PST og SLT-koordinatorene er at de som allerede har en relasjon til enkeltpersonen man er bekymret for, bør gå i dialog med vedkommende. Sakene bør løses på lavest mulig nivå og gjerne av lærere, ansatte i ulike kommunale tjenester, fritidstilbud etc. SLT-koordinatorene, det lokale politiet og PST ser som sin oppgave å

støtte de ansatte som allerede har relasjon, slik at de tør å ta dialogen, bli trygge og gjøre dem bedre i situasjonen. En radikaliseringskontakt beskrev oppgaven sin slik:

Jeg skal møte en skole i dag angående en gutt på 15 år som sier han drar til Syria. I den situasjonen, som vi foreløpig ikke vurderer som så alvorlig, er det bedre at jeg gjør skoleansatte bedre, enn at jeg blander meg borti han gutten. Når jeg ikke har noen relasjon til gutten, er det ikke noen vits. Det er lærere som står i den situasjonen.

Radikaliseringskontakter i politiet var gjennomgående opptatt av å ikke gripe for tidlig inn i sakene, men heller veilede og rådgi de som allerede har relasjon og står i sakene. Lokalt politi og PST ønsker imidlertid å bli orientert og få informasjon om utviklingen i sakene. En del av de ansatte i førstelinjetjenestene hadde også en lignende oppfatning, og de anså at de ansatte i tjenestene burde være dem som går i dialog. Skoleledere fra en av casekommunene delte dette perspektivet:

Skoleleder 1: Du hører det fra PST, politiet og psykiatrien – at det er den ene viktige samtalen, og hvordan du håndterer den og møter de unge, som er viktig. Det å tørre å ta tak i det, tørre å være en voksen og ta den praten. De fleste lærere sitter med verktøy og vet egentlig hvordan du skal ta den samtalen, men de blir kanskje redde fordi akkurat radikalisering er så skummelt. At man kunne prøve å dempe den litt.

Intervjuer: Forstår jeg deg rett, hvis du har evnen til å ta samtaler på andre temaer, så har du også de evnene du trenger når det gjelder dette?

Skoleleder 1: Nei, du trenger kanskje ikke en spisskompetanse på dette.

Skoleleder 2: Du trenger en relasjon, tenker jeg, som inngang. Den må være etablert på forhånd.

Skoleleder 3: Og det er det som er sentralt, at det er hva den enkelte skole greier å bygge opp av egen kompetanse, (...) Jeg har veldig liten tro på at eksperter skal komme inn, men det som er viktig, er at skolene er vel i stand til å ivareta det de skal gjøre selv. (...) Det å være varsom i møtet med andre, det er viktig. (...) Jeg har tro på en direkte konfrontasjon, men du må ha en relasjon, sånn at de tåler det.

Disse skolelederne, og flere andre ledere av virksomheter i førstelinjen, fremhevet at det er viktig å trygge ansatte til å gå i dialog når bekymringen gjelder ekstremisme, fordi en del ansatte føler seg utrygge og usikre på denne tematikken.

Det er ikke overraskende at man ønsker å bruke de som allerede har relasjon, til å løse saken på lavest mulig nivå i saker med lavt bekymringsnivå. Dette følger på mange måter prinsippene for tidlig intervensjon. Blant mange informanter og på utviklingsverkstedene var det en oppfatning om at de som har en relasjon til personen, også er viktige i mer alvorlige saker. Det har antagelig en sammenheng med at dialog er et av de viktigste virkemidlene man besitter i saker uavhengig av bekymringsnivå.

Dialog som metode og relasjon som virkemiddel er vesentlig i det forebyggende arbeidet. Dette er like aktuelt i forkant av at personer blir involvert i voldelig ekstremisme, og i etterkant som en del av reintegreringen. Dette gjør at kommunale virksomheter er viktige i det forebyggende arbeidet.

8.6.2 Erfaringer med intervensjon i saker med høyere bekymringsnivå

Kommunalt ansatte er sjelden involvert i direkte intervensjon overfor personer hvor det er knyttet konkret bekymring til at de skal begå voldelige, ekstremistiske handlinger, eller at personene selv var i, eller har deltatt i ekstremistiske miljøer. For lokalt politiansatte er det også relativt sjelden. Det skyldes for det første

at det er relativt få saker, og for det andre at mange av dem som man har konkret bekymring for, ikke ønsker kontakt med verken politiet eller kommunale virksomheter.

Noen av informantene har vært involvert i enkelte saker. Sakene har hovedsakelig dreid seg om en økende bekymring for personer man allerede jobber med: NAV-klienter, skoleelever, barnevernsbarn, eller personer som har vært involvert i ekstremistiske miljøer, deriblant hjemvendte fremmedkrigere. Enkeltsakene har i hovedsak vært knyttet til islamsk ekstremisme. I det videre vil vi presentere erfaringene med hjemvendte fremmedkrigere.

PST har ansvaret for å gjøre en vurdering av alle hjemvendte fremmedkrigere. De gjør en «intensjon- og kapasitetsvurdering» for å kartlegge hvilke fare disse personene utgjør med tanke på å begå voldelige handlinger. Vurderingene avgjør hvordan PST følger dem opp. Hvis en person vurderes som en potensiell trussel, eller hvis det foreligger bevis som tilsier at PST vil straffeforfølge personen, vil PST beholde hovedansvaret for saken. Hvis personen ikke vurderes som farlig, informerer PST kommunen hvor vedkommende bor (jmf. tiltak 22 i regjeringens handlingsplan og den nasjonale veilederen). I slike tilfeller får det lokale politiet og kommunen hovedansvaret med å følge opp vedkommende.

I Norge er det en utbredt politisk oppfatning at hjemvendte fremmedkrigere skal møtes både med strafferettslige sanksjoner og reintegrerende virkemidler (Fangen og Kolås 2016). De reintegrerende virkemidlene er det i stor grad kommunene som besitter. Det er en rådende oppfatning blant kommune, politi og PST at kommuner også sitter på en viktig verktøykasse overfor personer det er knyttet konkret og alvorlig bekymring til. Kommunene besitter virkemidler for å få personene ut i arbeid og utdanning, og for å gi helse- og sosialtjenester til dem som trenger det. Virkemidlene kan anvendes ikke kun overfor personen bekymringen knyttes til, men også for å støtte og hjelpe personens familie og venner.

Helhet

Det at man må se helheten i saken, er en av de viktigste erfaringene fra kommuner som har hatt enkeltsaker med konkrete bekymringer. Det er ikke nok å ha fokus på personen det er knyttet

bekymring til, man må også fokusere på personens familie, venner, skole og lokalsamfunn. Disse kan bo andre steder i landet, noe som gjør at man må tenke utover egne kommunegrenser. Erfaringer fra Norge, og forskning internasjonalt, viser nettopp hvordan ekstremistiske holdninger og verdier og villigheten til å begå vold spres blant venner og i nettverk (Artnzen 2016, Lia og Nesser 2014, Sageman 2004, 2008). For å fremme en helhetlig tilnærming har kommuner prøvd å iverksette intervensjoner overfor familiemedlemmer, skoler og nærmiljø for å skape en best mulig ivaretagelse. Den helhetlige tenkningen krever også at kommunen ivaretar rollen med både å vise omsorg og støtte overfor familiemedlemmer og venner, samtidig som de skal forebygge at andre familiemedlemmer radikaliseres. Medieeksponeringen i disse sakene gir sakene ekstra dimensjoner som må håndteres. Kommuneinformantene opplever at kravet til å ivareta denne helheten totalt sett er mer omfattende i denne typen saker enn de fleste andre.

Forskjellig organisering i casekommunene

De kommunene som har hatt erfaring med hjemvendte fremmedkrigere, har organisert arbeidet noe ulikt etter om de har opprettet en operativ koordineringsgruppe eller ikke. I kommuner med koordineringsgruppe har denne gruppa tatt hovedansvaret for å følge opp alvorlige saker. De har hatt kontakten med lokalt politi, involvert og fulgt opp relevante kommunale virksomheter og tatt kontakt med den hjemvendte og familien.

I Oslo som ikke har koordineringsgruppe, har det vært opp til kommunen/bydelsledelsen å avklare hvilke funksjoner og virksomheter i kommunen og bydelen som bør varsles. Rutinene som er utarbeidet, anbefaler at man gjerne kan bruke ansvarsgrupper, hvor relevante statlige og kommunale virksomheter og den enkelte person samles for å legge en forpliktende plan for videre oppfølging. Tiltak og tjenester kan med fordel samles i en individuell plan, som utarbeides i felleskap med den aktuelle personen (SALTO 2015).

De fleste som har deltatt i kamphandlinger i utlandet, er over 18 år. Ved retur har NAV fått ansvaret med å følge dem opp. Ansatte ved NAV-kontor som har fått denne typen saker, har opplevd ansvaret som overveldende. De har fått en del oppfølging av lokalt politi, men generelt savnet langt mer oppfølging og støtte, og en

mer helhetlig plan for oppfølgingen. De har satt spørsmålstegn ved om det er riktig å gi hovedansvaret for oppfølgingen til et enkelt NAV-kontor, og om NAV-ansatte besitter kunnskapen som skal til for å kunne gi et godt tilbud.

Vanskelig å komme i kontakt

Erfaringen fra kommunene og lokalt politi er at det er vanskelig å komme i kontakt med hjemvendte fremmedkrigere og andre personer hvor det er et høyt bekymringsnivå (slik det også har vært overfor familier, se kapittel 7). Mange ønsker verken dialog med myndighetene, eller spesiell oppfølging eller tjenester av kommunale instanser eller lokalt politi. Siden det er vanskelig for de offentlige myndighetene å komme i kontakt, blir de som allerede har relasjon, ekstra viktige da de kan være de eneste som kan drive påvirkningsarbeid. I situasjoner hvor politiet og kommunen sliter med å komme i kontakt, var det relativt stor åpenhet for å trekke inn personer utenfor det offentlige som hadde en relasjon, eller som de tenkte var i posisjon til å få en relasjon. Det kunne være ansatte i ulike kommunale virksomheter som kjente vedkommende fra før, lærere, personer i idrettslag, trossamfunn etc. (se kapitlet om sivilsamfunn).

Kommuneinformanter som har vært involvert i oppfølgingen av hjemvendte fremmedkrigere, opplever at flere forhold har gjort arbeidsbetingelsene vanskeligere. PST hadde gitt svært lite informasjon i sakene våre informanter hadde vært involvert i. I flere tilfeller hadde de fått ansvar for personer de ikke kjente til fra før. Personene hadde flyttet til kommunen nylig, eller ikke brukt noen av de kommunale tjenestene tidligere.

De kommunalt ansatte opplever dette som et veldig vanskelig utgangspunkt for å kunne få til en god kontakt med vedkommende og lykkes med å gi et godt tilbud. Kommuneinformantene savner mer informasjon fra PST og lokalt politi. Informasjon som både kan gjøre det lettere å få etablert en god kontakt, og informasjon og dialog som kan trygge de ansatte. Samtidig med at de kommunalt ansatte opplever at de blir gitt vanskelige arbeidsbetingelser av politiet, opplever de en sterk forventning fra PST og politiet om at de må lykkes med å få kontakt og gi dem et tilbud.

Mer nylig har PST endret sine rutiner. Når PST «overfører» saken til lokalt politi og kommune, vil det bli holdt et overføringsmøte mellom aktørene.

Tilstrekkelig tilbud?

Verken kommune eller lokalt politi har tvangsmidler overfor gruppa, og kommune og lokalt politi kan kun gi frivillige tilbud. Som tidligere beskrevet er det utenom tilbudet om mentor, som nå prøves ut i noen kommuner, ordinære helse- og sosialtilbud kommunene kan tilby.

Noen informanter var svært kritiske til det de opplevde som mangel på egnede tiltak å sette inn overfor personer man er sterkt bekymret for. En kommuneinformant satte det på spissen:

Når vi oppdager folk. Hva gjør vi? Arbeidsredskapet vi har fått, er en handlingsplan. Arbeidsredskapet de har fått i Danmark, er et uttrykningsteam for en hel by.

Informanten viser til Danmark som har opprettet et eget ekspertteam som kan kobles på overfor personer man er sterkt bekymret for, eller personer som skal reintegreres. Noen informanter hevdet at utfordringene med oppfølgingen ikke er forenlig med de ordinære strukturene, men at det må opprettes egne spesialistteam som kan jobbe overfor denne gruppa.

Om vi bør opprette egne ekspertteam, eller om vi kan løse disse utfordringene innenfor eksisterende strukturer, er tema for avslutningen av kapitlet.

8.7 Enkeltsaker og utfordringer i samarbeidet mellom kommune, lokalt politi og PST

Kommune, politi og PST er gjensidig avhengige av hverandre for å få til en god håndtering av enkeltsaker. Vi har beskrevet hvordan samarbeidet fungerer og en del utfordringer i samarbeidet både når det gjelder å oppdage, avklare og intervenere. Det er samtidig viktig å fremheve at det gode samarbeidet mellom kommune og

lokalt politi som er bygd opp over lengre tid, og formalisert gjennom blant annet SLT-modellen og politirådet, har gitt et svært godt grunnlag for samarbeid og samhandling når det gjelder forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Når det gjelder enkeltsaker som omhandler bekymring for radikaliserings og voldelig ekstremisme, er PST blitt en samarbeidspartner lokalt. Samarbeidet mellom kommune, lokalt politi og PST i enkeltsaker kan kort oppsummeres slik blant informanter i lokalt politi og kommune:

- Samarbeidet er under kontinuerlig utvikling.
- Samarbeidet er fortsatt utfordrende.
- Avklaringer av forventninger til hverandre trengs.
- Tydeliggjøring av rolle- og ansvarsfordeling er nødvendig.

I hovedsak var det informanter fra kommunene og i noen grad lokalt politi som fant samarbeidet problematisk, og som etterspurte bedre avklaringer særlig overfor PST. PST-informantene problematiserte i langt mindre grad samarbeidet med de andre aktørene.

Avklaring av forventning, ansvar og rolle

En av PSTs distriktsledere fremhevet imidlertid at en av de største utfordringene med det forebyggende arbeidet var å skape en lik forståelse mellom aktørene om hva som er deres egen og andres rolle. Dette var også noe flere av kommuneinformantene etterspurte. Kommuneinformantene ønsker en åpen diskusjon om blant annet hva som er hensiktsmessig håndtering av enkeltsaker i forhold til kompetanse og rolle, og en tydeliggjøring av ansvar mellom kommune, lokalt politi og PST. Erfaringene fra enkelte kommuner er at PST deltar i møter, men i mindre grad er villige til å ta en åpen diskusjon om forventninger og om rolle- og ansvarsavklaringer.

Som vi har beskrevet tidligere, savner kommunene mer informasjon fra PST og en bedre rolleavklaring. Det gjelder i ulike typer saker:

- I saker hvor personer har vervet seg til ekstremistiske organisasjoner eller blitt fengslet, ønsker kommunene å bli

orientert, slik at de kan ivareta familier og forebygge radikaliserings hos andre familiemedlemmer.

- I saker med hjemvendte fremmedkrigere eller andre personer som PST «overfører» til lokalt politi og kommune, ønsker kommunene mer informasjon som kan lette det kommunale arbeidet, og trygge de ansatte.
- I saker hvor både kommune, lokalt politi og PST jobber, ønsker kommunene bedre dialog. Her virker det som kommunikasjonen og ansvarsdelingen har blitt relativt god mellom lokalt politi og PST. Enkelte kommuner ønsker i større grad å bli involvert, slik at rolle og ansvarsdelingen blir tydeligere.
- I saker hvor det er behov for å få tips om det er miljøer som det bør rettes ekstra forebyggende innsats mot.

Når det gjelder radikaliserings, er case-kommunene opptatt av å ta et helhetsperspektiv. Dette gjelder i mindre grad politiet og PST. Politiets hovedfokus er å forhindre lovbrudd, ivareta sikkerhet og eventuelt samle inn informasjon for etterforskning og straffeforfølgning. Fokuset rettes hovedsakelig mot personen, eller objektet som personer kalles i politiet, og eventuelt andre i kretsen rundt personen som politiet vurderer å være i risikozonen.

Kommunen har en bred omsorgs- og hjelperolle. Omsorgen og støtten kommunen potensielt sett kan gi til nær familie og søsken, hvis kommunen kommer i kontakt med dem, gjør en svært viktig forebyggende innsats. Her kan blant annet fordommer, aggresjon og motstand til det offentlige forhindres hvis man kommer i tidlig inngripen til disse gruppene og deres miljø. Foreldrenettverk og styrking av foreldrene ble i Exit-programmene på 1990-tallet sett som avgjørende for å få unge høyreekstremister ut av de ekstreme miljøene (Bjørge 1997). Hvis politiet ønsker å styrke det forebyggende arbeidet, er det sentralt at de tenker på hvordan de kan gjøre kommunene gode.

PST sitt dilemma

For PST handler det ikke om hvor mye informasjon som gis, men om hvilken informasjon som kan deles. Det handler også om de tror at informasjonen vil bidra til at de kommunalt ansatte vil gjøre en bedre jobb. Deres dilemma er: Hvordan vil kommunalt ansatte

reagere på å få vite at deres klienter eller elever også blir holdt oppsyn med av PST? PST frykter at den informasjonen kan skape mer frykt og engstelse, og at de ansatte gjør en mindre god jobb overfor personen. Dette var også noe ansatte i førstelinjetjeneste selv reflekterte over.

Et annet dilemma for PST er å avveie involvering av andre virksomheter opp mot risikoen for å avsløre egen etterforskning. Her kan det komme opp etiske og faglige dilemmaer. En barnevernsinformant fortalte at hun hadde blitt kontaktet av PST som ønsket å diskutere og få veiledning i en sak de jobbet med uten at PST formelt involverte barnevernet. Informanten var kritisk til at PST ikke involverer dem hvis situasjonen for barnet egentlig tilsa det.

PST – et urokkelig fjell, eller en skyvbar stein?

Informantene i kommunen og lokalt politi gir uttrykk for en forståelse av at PST er en annen aktør enn andre samarbeidsaktører, og at PST har sine metoder og begrensninger for hva de kan dele. Likevel har de et ønske om å få en bedre rolle- og ansvarsdeling. En slik avklaring er imidlertid komplisert når den ene aktøren ikke alltid vil fortelle hva de gjør.

Generelt er det en stor respekt for PST i kommunen, lokalt politi og i sivilsamfunnet. Blant informantene utenfor PST kommer det imidlertid til uttrykk to ulike måter å tilnærme seg PST på. Den ene er en oppfatning om at PST gir den informasjonen de kan gi, og at dette må vi bare godta. Det er en tilbakeholden tilnærming hvor man i liten grad spør PST om informasjon. Den andre tilnærmingen er mer offensiv og krevende. Man etterspør mer informasjon, ber om møter for å forbedre samarbeidet og generelt stiller forventninger til PST inn i samarbeidet lokalt.

PST har de siste årene åpnet seg betraktelig. Det fremstår som PST nå prøver å finne ut av sin nye rolle som en mer åpen og utadvendt sikkerhetstjeneste. I dette prosjektet har det kommet tydelig fram hvor avhengige kommune, lokalt politi og PST er av hverandre for å gjøre et godt forebyggende arbeid. For å forbedre arbeidet ytterligere stiller det krav til at alle aktørene forbedrer sin samhandling. At PST også blir stilt krav til utenfra, og at noen av disse kravene kommer fra samarbeidsaktører lokalt, fremstår som viktig. En mer generell og åpen diskusjon mellom PST, lokalt politi

og kommune om de ulike aktørenes rolle, og mulighetene og begrensningene for samarbeid, er en vesentlig start. I en slik diskusjon vil det være svært viktig å ta med perspektivene om potensielle negative konsekvenser av tettere samarbeid mellom de tre aktørene. Det er nødvendigvis ikke alltid slik at mer informasjonsdeling og mer samarbeid er til det bedre. En fare ved økt involvering av politi og PST er at konsekvensene av kontrollen blir stigmatisering av personen eller miljøene kontrollen rettes inn mot. Dette kan som Becker (1963) hevder, føre til en utstøting av personen fra det konvensjonelle samfunnet, og at vedkommende heller knytter sterke bånd til det ekstreme miljøet. Dette vil vi komme tilbake til i avslutningskapitlet.

8.7.1 Informasjonsdeling – muligheter, begrensninger og plikter

Informasjonsdeling har gjennomgående blitt problematisert av informantene. For å få til en god forebygging er man avhengig av en god informasjonsdeling, og særlig når flere aktører må involveres. Informasjonsdeling er viktig når det gjelder alle de tre fasene: oppdage, avklare bekymring og intervensjon. Mer informasjon kan gjøre at oppdagerne vet hvor de bør se, gi bedre grunnlag for å vurdere bekymringen man har fått og sette inn bedre tiltak.

Juridiske reguleringer som lover, retningslinjer, direktiver, etc. gir samtidig føringer for blant annet hva som kan deles, når, hvor, av hvem og til hvem. De enkelte aktørene har ulike regelverk som gjør at de har forskjellige muligheter for å dele informasjon til andre. Lov om barnevernstjenester, Sosialtjenesteloven, Helse- og omsorgstjenesteloven, Helsepersonelloven, Politiloven, Politiregisterloven og Forvaltningsloven har alle bestemmelser som regulerer informasjonsdeling og setter rammer for virksomhetenes taushetsplikt.

Straffeloven har samtidig bestemmelse om borgeres plikt til å avverge et straffbart forhold ved å anmelde eller på annen måte å søke å avverge en straffbar handling (strl. § 196). Denne avvergelsesplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikten, men kun for enkelte alvorlige straffbare handlinger nevnt i loven, deriblant terrorhandlinger. Plikten gjelder når det fremstår som sikkert eller

mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått, og det fortsatt er mulig å avverge handlingen.

De juridiske reguleringene gir virksomhetene både plikter og restriksjoner for informasjonsdeling. Reguleringene må imidlertid tolkes i hvert enkelt tilfelle. Det vil være mange ulike elementer som påvirker, eller kan tenkes å påvirke, informasjonsdelingen. Nedenfor har vi beskrevet noen vesentlige elementer slik det har fremkommet i vårt materiale.

Alvorlighet i saken er avgjørende for om kommune, politi og PST har muligheten og/eller plikt til å dele informasjonen med andre. Hovedutfordringen er at i mange saker er det vanskelig å avgjøre hvor alvorlig saken er. Når det er konkrete og mer alvorlige bekymringer, kan mulighetene til å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer være større. For eksempel når opplysninger kan «forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse» (Forvaltningslovens §13 b nr.5 og 6). Mange informanter fant det også enklere å forholde seg til de juridiske reguleringene i mer alvorlige saker, men også i de mer alvorlige sakene kan det være vanskelige vurderinger. Blant annet forutsetter straffelovens avvergeselsplikt at det fremstår som sikkert eller er mest sannsynlig at handlingene vil begås.

For kommunale virksomheter kan man grovt sett si at de kan dele mer informasjon jo mer alvorlig og konkret bekymringene er. For PST kan det fremstå nærmest motsatt. Jo mer alvorlig sak, jo mindre deler PST. I saker som PST «nedgraderer», vil de imidlertid informere og involvere lokalt politi og kommune i større grad.

Kunnskap om lovverket og de interne retningslinjene er avgjørende for at den enkelte ansatte vet hvilken type informasjon som kan deles. Generelt er kommunale virksomheter vant til å forholde seg til problemstillingen om hva som kan deles med andre aktører. Likevel kan grensene for taushetsplikten og mulighetene for informasjonsdeling utenfor egen virksomhet være utfordrende. I Fredrikstad fant de behov for å få avklart hvilke muligheter kommunen har til å drøfte enkeltsaker med lav bekymring på navngitte personer med politiet som ikke utløser varslingsplikt til politiet.

Blant PST-informanter var det også usikkerhet om hvilken informasjon som kan deles. De etterspurte en ny vurdering av det interne rammeverket for hva som kan deles.

Organisasjonskulturen har stor betydning for informasjonsdelingen. Det er en tydelig oppfatning mellom aktørene at det er ulik delingskultur. Av de kommunale virksomhetene oppfattes barnevernet å være mest tilbakeholden med informasjon. Erfaringen med lokalt politi fra ordinært kriminalitetsforebyggende arbeid, er at de i større grad enn mange kommunale virksomheter deler informasjon. PST oppfattes som en lukket institusjon som deler lite, men som har begynt å dele mer.

PST-informantene hevdet at det har skjedd en betydelig endring i PST i hvor mye informasjon som deles med andre aktører. De interne retningslinjene er noe endret, men det har også vært en generell kulturendring som har skapt en ny praksis for å dele informasjon hvis den er relevant og nødvendig for andre aktører. Det er eksempler på at PST informerer nedover i systemet i saker som ikke er så alvorlige at PST skal følge dem opp, men bekymringsverdige nok til at lokalt politi fortsatt følger med. Samtidig gav PST-informantene uttrykk for en forståelse av at informasjonen som PST mottar, «eier» PST. Slik informasjon kan først deles etter at den er avgradert, eller nedgradert etter informasjonens sensitivitet. En slik forståelse vitner fortsatt om en kultur om heller å holde på informasjon enn å dele informasjon.

Personlige relasjoner ble løftet fram av informantene som sentralt for hvilken informasjon man deler, og hvordan man samarbeider. Kommunene og politiet har satset på å styrke kontakten med trossamfunn, og dette gir bedre relasjoner med disse miljøene.

PST har utvidet sin stab både med politiansatte og sivilt ansatte, deriblant fra kommunale virksomheter. Det kan skape bedre relasjoner og større tillit mellom PST-ansatte og ansatte i kommuner og lokalt politi. Det er imidlertid usikkert om det vil øke informasjonsflyten begge veier, eller om det vil forsterke informasjonsdelingen fra kommune og lokalt politi til PST.

Uavklart tidshorisont er som tidligere beskrevet et særtrekk ved radikaliserings, og da særlig islamsk ekstremisme. Enkelte personer

påstås å ha blitt svært raskt radikalisert. Denne kunnskapen kan gjøre det vanskelig å vite hvilke grep som er nødvendige å ta på ethvert tidspunkt, og hvilken informasjon som dermed er nødvendig å dele.

Personvernet under press?

Enkeltsaker hvor det er bekymring for radikalisering, har en del særtrekk som kan ha betydning for informasjonsdelingen, og dermed også ivaretagelsen av personvern hensynet. Det er usikkerhet blant en del ansatte knyttet til denne typen saker. Sakenes potensielle alvorlighet ligger som en underliggende bekymring for de ansatte, og ingen virksomhet vil ha ansvar for at de ikke sa ifra om den kunnskapen de hadde hvis det mest fatale skal skje. Dette skaper et stort behov for å avklare bekymringen gjennom å drøfte den med andre virksomheter.

For å ivareta personvern hensyn benyttes ofte anonym drøfting mellom virksomheter og koordineringsgrupper eller politiet i saker hvor bekymringsnivået er uavklart, og man dermed er usikker på hvilke muligheter man har for å dele informasjon. Selv om anonym drøfting anvendes, er det likevel grunn til å spørre om personvern hensynet er under press i denne typen saker. Hvilken betydning har ansattes behov for tidlig involvering av andre? Hvordan forholde seg til politiets og koordineringsgruppens oppfordring om å dele informasjon tidlig? Hvilke informasjon skal deles, når, hvor, av hvem og til hvem? Er man mer villig til å dele og rapportere i saker med bekymring for radikalisering? Og vil det i så fall utfordre grensene for personvern og taushetsplikt?

En del informanter opplevde at virksomhetenes taushetsplikt og personvern hensyn var hemmende for informasjonsdelingen. Flere ønsket å utforske mulighetsrommet for ytterligere deling av informasjon, utover hva som blir praktisert i dag.

Spenningen mellom behovet for informasjonsflyt og personvern krever et kontinuerlig fokus. Ikke minst gjelder dette bekymringssaker knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme. De forskjellige aktørene har ulike behov og opererer med divergerende krav. Dette fordrer en åpen dialog om personvern hensyn mellom kommunale aktører, og mellom statlige og lokale virksomheter.

Det er uansett få uoverensstemmelser mellom statlige organer og kommunene når det gjelder kommunenes ansvar for universell forebygging. Uklarhetene er knyttet til oppfølging av enkeltsaker. Noen av sakene er vanskelige, og spørsmålet er hva kommunene kan gjøre selv, i samarbeid med politi og PST, og ev. om staten skal bidra for å styrke den lokale oppfølgingen.

Forholdet mellom stat og kommune krever likevel en grundigere drøfting for å utforske *hvordan* kommunene har håndtert og vurdert utfordringer knyttet til radikaliserings, voldelig ekstremisme og reintegrering..

8.8 Stat og kommune

Norge har en kommunesektor som er preget av utstrakt desentralisering av oppgaver og betydelig vektlegging av lokalt selvstyre, sammenlignet med andre land (Loughlin, Hendriks, & Lidström, 2011). Langt de fleste av kommunenes oppgaver er lovpålagte, og utførelsen av oppgavene reguleres av et omfattende sett av lover og forskrifter (Baldersheim & Smith, 2011). Samtidig varierer graden av lokal handlefrihet mellom ulike deler av kommunal virksomhet (Vabo, 2012). Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er ikke direkte lovregulert. Det inngår i kommunens generelle forebyggingsansvar. Statens forventninger til kommunene har vært at de skal benytte de eksisterende virkemidlene koplet med det lokale handlingsrommet for lokal oppgaveløsning, både når det gjelder universell og individrettet forebygging.

Selv om staten ikke direkte kan pålegge kommunene å arbeide forebyggende for å forhindre radikaliserings og voldelig ekstremisme, har staten hatt sterke forventninger til at kommunene engasjerer seg på dette feltet. Det er i samsvar med kommunenes egen oppfatning av at det er de som står nærmest til å ta ansvar for sosialisering og bygge opp om innbyggerne innenfor samfunnets normer. Dette gjelder både for å forhindre at personer radikaliseres, og for å reintegrere personer som er, eller har vært, i voldelige ekstreme miljøer. Kommunen hvor vedkommende bor, vil uansett ha ansvar for å tildele helse- og sosialtjenester hvis personer ønsker det og har rett på tjenester. Samtidig er radikaliserings og voldelig ekstremisme et relativt nytt

og begrenset fenomen som heldigvis få kommuner så langt har fått erfaring med.

Hvor går grensene for kommunenes oppgaver i enkeltsaker?

For kommunene er det noe uklart hva som er kommunens oppgaver utover å gi kommunale tjenester i enkeltsaker. Hvem skal jobbe med å endre innbyggers politiske, religiøse eller ideologiske holdninger og verdier som er i sterk konflikt med samfunnet? Sett fra kommunenes ståsted så er kommunene, politiet, PST og staten alle aktører i forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Dersom ikke kommunene styrkes via staten, vil antakelig mer av arbeidet flyttes over til politiet.

PST har et tydelig ansvar for personer som har potensial og villighet til å begå ekstremistisk vold. Ansvarsfordelingen i saker med lavere bekymringsnivå fremstår som mer flytende enn i de mest alvorlige sakene, og arbeidsfordelingen mellom kommune og lokalt politi virker mer løs.

Fra enkelte casekommuner kommer det fram at i stedet for ansvars- og rolledeling drar kommunen og politiet hverandre i samme retning mot rolleblanding. Det kan styrke samarbeidet, men forstyrre tilliten til de respektive aktørene.³²

Stor samfunnsutfordring, men begrenset kommunal kapasitet

Sårbarheten ved en desentralisert tilnærming er godt belyst i denne rapporten. Kommunene er sjelden involvert i enkeltsaker med høyt bekymringsnivå. Dette er bra og ønskelig, hvis det betyr at det er få saker. Samtidig er det vanskelig for kommunene å komme i kontakt med personene når de har alvorlige saker. Det kan skyldes målgruppas manglende tillit til kommunen, eller at de ikke ønsker hjelp. I tillegg føler en del kommunalt ansatte seg usikre på om de har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere alvorlige enkeltsaker, om de får kontakt. Ansatte kan også bli engstelige og oppleve utrygghet i alvorlige enkeltsaker, noe som kan bidra til at de trekker seg unna. Til sammen gjør dette det vanskelig å bygge opp tilstrekkelig erfaringsbasert kompetanse på kommunalt nivå. Andre sier seg trygge nok til å håndtere de utfordringene de møter.

³² Disse dilemmaene diskuteres i kapittel 10.

Det er en utfordring at den erfaringskunnskapen som kommunene tross alt får, ikke blir vurdert og samordnet verken i den enkelte kommune eller mellom kommuner. Per i dag foregår det lite systematisk erfaringslæring i eller mellom kommunene. Det betyr at erfaringskompetansen som bygges opp hos en person, i en gruppe, i en virksomhet eller i en kommune, sjelden blir bygget videre på.

Liten erfaring, manglende kompetanse og begrenset kontakt med målgruppa reduserer kommunenes muligheter til å lykkes med å forhindre at folk går inn i, og få folk ut av, ekstreme miljøer. Konsekvensen er at en del av de hjemvendte fremmedkrigerne og andre personer som er, eller har vært, i ekstreme miljøer, får lite oppfølging og hjelp av det kommunale apparatet. Unntaket er de som har rett på økonomiske ytelser. Med andre ord har kommunene i en del tilfeller ikke klart å spille en viktig rolle i reintegreringen av hjemvendte Syriafarere, noe som var en politisk målsetning (Fangen og Kolås 2016). Så langt har erfaringene fra Norge vist at både små og store, rurale og urbane kommuner kan få utfordringer knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme, selv om de fleste sakene har vært i Oslo og i andre byer. Omfanget og karakteren av denne typen utfordringer endrer seg raskt. Vi vet ikke på forhånd hvor de vil oppstå neste gang. Utfordringens karakter gjør at det for de fleste kommuner vil være vanskelig å prioritere og bygge opp særskilt kompetanse på et så smalt felt. Egne spesialister eller fagteam lokalt, med særlig kompetanse på å forebygge og reintegrere, vil være svært ressurskrevende. I tillegg vil det være vanskelig å opprettholde kompetansen internt i kommunen på grunn av manglende systematisk erfaringslæring, at saksomfanget varierer over tid og i perioder er fraværende.

Som en respons på kommuners etterlysning av midler opprettet regjeringen en tilskuddsordning i 2015 hvor kommuner kan søke om prosjektmidler for gjennomføring av konkrete prosjekter innen forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.³³ I all

³³ I 2016 fikk 62 kommuner eller bydeler tilskuddsmidler for å gjennomføre konkrete prosjekter innen forebygging og bekjempelse av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det var 17 prosjekter som til sammen fikk 10 millioner. Tilskuddsmidler ble også utdelt i 2015 for å styrke det lokale arbeidet (radikalisering.no).

hovedsak vil denne typen utfordringer likevel måtte løses innenfor eksisterende budsjetter for kommunen.

En sentral del av regjeringens foreløpige strategi for å styrke kommunene er å kople på RVTs for at de skal veilede kommunene. Hensikten er å gjøre kommunene bedre i stand til å følge opp og bidra til reintegrering av personer som har vært i, eller er på vei ut av, ekstremistiske miljøer. RVTs har så langt ikke bygget opp egen erfaringsbasert veiledningskompetanse knyttet til håndtering av radikaliserings og voldelig ekstremisme i kommunene. RVTs har metodekompetanse og spesialistkompetanse på andre områder og på grupper som er mer behandlingsvillige. Så langt har casekommunene i dette prosjektet i liten grad benyttet seg av RVTs.

Regjeringen har samtidig gitt (PST) i oppgave å informere og rådgive aktører, deriblant kommunene, i forebyggingsarbeidet om radikaliserings og voldelig ekstremisme. PST skal tilby fenomenkunnskap og analyser samt bistå ved utvikling av lokale forebyggingsstrategier (tiltak 12 i regjeringens handlingsplan).

Staten har også opprettet en egen nettside og utviklet egne veiledere for å tilby hjelp, rådgivning og kunnskap om radikaliserings og voldelig ekstremisme til kommuner, sivilsamfunnsaktører og andre interesserte.³⁴

Staten har gjennom dette lagt til rette for en del veiledning og støtte til kommunene. Det har imidlertid manglet direkte støtte og veiledning fra institusjoner med erfaringsbasert kompetanse innenfor de kommunale tjenesteområdene. Det har medført at kommunene i stor grad selv har måtte finne løsninger innenfor sine ansvarsområder.

Dersom det forventes at kommunene skal følge opp og ta mer ansvar for alvorlige enkeltsaker for å bidra til å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme blant egne innbyggere, så bør det satses på mer tilpasset kompetanse- og kapasitetsoppbygging for kommunale tjenester. I tillegg kan det være behov for direkte støtte og hjelp i konkrete enkeltsaker. Nedenfor drøfter vi mulighetene for å styrke kommunenes kompetanse og kapasitet til å følge opp vanskelige enkeltsaker.

³⁴ www.radikalisering.no

8.9 Mulige veier for å styrke kommunenes håndtering av enkeltsaker

Dette prosjektet har synliggjort at dagens desentraliserte tilnærming med å gi kommunene stort ansvar for alle typer saker kan gå utover deres kompetanseområde. Støtte gjennom veiledning fra fagpersoner uten direkte erfaring med tematikken kan være sårbart. Kommunenes håndtering av enkeltsaker er utfordrende både når det gjelder å oppdage, å avklare og å intervenere. Flere av forholdene ved saker som omhandler radikaliserings og voldelig ekstremisme, er ikke unike. De kan likne på problemer som også er gjeldende for andre saker. Likevel fremstår denne typen saker å ha noen dimensjoner ved seg som må ivaretas for å sikre en god håndtering. Det er flere syn på hva slags bistand casekommunene ønsker seg, men alle har behov for noen å rådføre seg med som har legitimitet og tillit. På bakgrunn av hva som kommer fram i denne studien, peker det seg ut fire retninger som sammen eller hver for seg kan styrke kommunene i deres arbeid med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme.

- Rådgivning og veiledning.
- Forsterket oppfølging og koordinering i alvorlige saker.
- Vurdering av eksisterende verktøykasse opp mot nye virkemidler og organisasjonsformer.
- Nasjonalt kompetansesenter.

Rådgivning og veiledning til førstelinjetjenesten og aktører i sivilsamfunnet

Denne typen saker ser ut til å kreve betydelig rådgivning og veiledning til de ansatte i førstelinjetjenesten og andre, for eksempel innen sivilsamfunnsorganisasjoner. I saker hvor kommunalt ansatte og andre får bekymring for at personer er på vei til å få ekstremistiske holdninger og/eller verve seg til ekstremistiske miljøer, har mange et stort behov for rådgivning og veiledning for å avklare sakens bekymringsgrad. I tillegg kan de ha behov for å få trygghet i hvordan saken skal håndteres, og eventuelt hvordan de skal gå i dialog.

Kommunene har satset på å gi de ansatte mer kunnskap om tematikken for at de både skal kunne oppdage og avklare denne typen bekymringer. Erfaringen er at det meldes flere bekymringssaker etter at de ansatte har fått opplæring, og at oppmerksomheten om temaet generelt sett øker. Behovet for rådgivning og veiledning kan snarere tilta enn reduseres med opplæringen av kommunalt ansatte, da de ansatte oppdager flere saker som de vurderer som risikosaker. Hvor omfattende problemstillingene med radikalisering og voldelig ekstremisme er, vil variere over tid, og antagelig, og forhåpentligvis, forbli en relativt marginal problemstilling i mange kommuner. Få ansatte vil derfor få mye erfaring med denne typen saker. Det gjør at behovet for rådgivning og veiledning i stor grad alltid vil være der.

Rådgivning og veiledning til førstelinjetjenesten og til aktører i sivilsamfunnet handler om at det finnes spesifikke personer eller organisasjoner lokalt i kommunen eller i politiet som de som bekymrer seg, kan kontakte.

Rådgivning og veiledning til SLT-koordinatorer og lokale koordineringsgrupper

I alle casekommunene spiller SLT-koordinatorene en sentral rolle. I noen av casekommunene er det i tillegg organisert koordineringsgrupper eller lignende. Disse er ofte kontaktpunkt for førstelinjetjenesten ved bekymringer og følger opp med rådgivning og veiledning. SLT-koordinatorene og koordineringsgruppene trenger også veiledning for å kunne utvikle kompetanse og kapasitet for å oppdage, avklare, intervenere. God kompetanse kan også styrke kommunene i prosessen med å avklare hva som skal være deres rolle i alvorlige saker vs. politiet og andre aktører.

Som nevnt foran har RVTS fått en veiledningsrolle av staten. Tilbudet er imidlertid lite benyttet av casekommunene i dette prosjektet.

Hensikten med veiledning og rådgivning er å bygge kompetanse blant dem som etterspør råd, slik at de blir bedre i stand til å håndtere og følge opp saker knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme. Erfaringer fra andre veiledningsprosjekter kan tyde på at slik veiledning bør være langsiktig. Som hovedregel er ikke

hensikten at veileder skal overta oppgaven, men bidra til at den som blir veiledet, styrker egen forståelse og handlingskompetanse.

Forsterket oppfølging og koordinering i alvorlige enkeltsaker

Det er krevende for kommunene å følge opp nåværende eller tidligere radikalisererte personer. Oppfølgings- og koordineringsansvaret bør samles hos noen utvalgte personer i kommunen med ekstra kompetanse og interesse for dette saksfeltet for å sikre en best mulig ivaretagelse av både ansatte og sakene. De kan for eksempel organiseres som et koordineringsutvalg, slik de har gjort i Fredrikstad, Sarpsborg og Kristiansand. Fra casekommunene har dette kommet fram som en mer egnet løsning enn at en enkelt kommunal virksomhet får koordinerings- og oppfølgingsansvar alene. Et koordineringsutvalg vil være bredere sammensatt og forankret, og kan bidra til å styrke kommunenes oppmerksomhet på feltet ved at flere personer, fag og tjenester er involvert. Utvalget kan, men behøver ikke, følge opp personer eller familier direkte, og de kan gi oppfølging og veiledning til de virksomhetene som gir tjenestene. I en del tilfeller ønsker ikke personene i fokus noe tilbud fra kommunen, eller de har ikke rett på noe tilbud. Likevel kan det være viktig at noen fortsetter å prøve å komme i kontakt, eller fortsetter «å holde i saken» i en periode. Et koordineringsutvalg kan gjøre det lettere for pårørende og sivilsamfunnsaktører å ha et sted å henvende seg i kommunen (se kapittel 9).

Vurdering av eksisterende verktøykasse opp mot nye virkemidler og organisasjonsformer

Det er krevende å sette inn egnede tiltak i alvorlige saker knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme. Kommunene må derfor vurdere om den kommunale verktøykassa passer til de aktuelle sakene, om verktøyene bør brukes på andre måter, om de bør suppleres, eller om arbeidsformene må endres for å nå fram til dem som er vanskeligst å nå. Regjeringen oppfordrer kommunene til å bruke og videreutvikle sin eksisterende verktøykasse på dette feltet. Bjørge (2015) viser til Pawson og Tilley (1992) som påpeker at den sosial sammenhengen og hvilke omstendigheter tiltakene iverksettes i, vil være helt avgjørende for effekten av tiltak. Virkemidlene må tilpasses målgruppa og den sosiale konteksten de skal brukes i.

Mentorordning er et nytt verktøy som nå prøves ut i noen kommuner. Dette handler om å koble spesielt egnede personer til å jobbe direkte med personer i faresonen. Kommunenes interesse for bruk av mentor viser at kommunene også vil bidra inn i arbeidet med å påvirke holdninger og verdier. Et annet grep kan være å involvere sivilsamfunnsaktører som har tillit og legitimitet i målgruppa og derfor kan nå fram til personer som kommunen og/eller politiet ikke får kontakt med. Innenfor det lokale handlingsrommet kan kommunene, sivilsamfunnsaktørene og politiet være offensive og kreative for å lete fram gode måter å komme i inngripen med personer man ønsker å nå, og finne egnede tiltak.

Nasjonalt kompetansesenter

Kommunene etterspør et nasjonalt kompetansesenter for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Det kan være et uttrykk for at de ønsker og ser behovet for å sentralisere for å kunne styrke spisskompetansen på feltet, slik det er innenfor de polisiære oppgavene. PST's sentrale enhet i Oslo har bistått andre politidistrikt i særlig vanskelige saker. Her har man hatt et system hvor politiet har kunnet få direkte hjelp av dem som har hatt mest erfaring og kompetanse. En tilsvarende direkte støtte har manglet innenfor det kommunale systemet, og er en type ordning som kunne sikret bedre oppfølging av kommunene.

Sverige og Danmark har hatt nasjonale EXIT-prosjekter rettet mot ekstreme miljøer. Det svenske EXIT-prosjektet har i flere tiår lyktes med å få høyreekstreme personer som ønsker seg ut av miljøet, til å delta i deres program, og oppnådd relativt vellykkede resultater (Christensen 2015). Noe lignende har man også fått til i Danmark overfor gjengmedlemmer (Pedersen 2014).

Et nasjonalt kompetansesenter eller EXIT-prosjekt kan være et alternativ i de mest alvorlige sakene som blir for kompliserte for kommunene. Senteret kan enten gi veiledning til kommunene, eller gi direkte støtte og samarbeide med kommunene om enkeltsaker. Hensikten må være å sikre en best mulig håndtering av den enkelte sak, og samtidig utvikle kommunenes kompetanse.

Vi har sett tendenser til at styrking og spesialisering innen politiet har bidratt til at lokalt politi eller PST har tatt mer ansvar for oppfølgingen av personer, enn hva som kanskje er ønskelig. Mer

kompetente kommuner, koblet opp mot veiledning eller statlige prosjekter, kan gjøre at oppfølgingen av personene flyttes mer tilbake til aktører som hovedsakelig har som oppgave å yte hjelp og omsorg.

Uavhengig av en eventuell fremtidig økt statlig støtte må kommunene håndtere de aller fleste sakene. Som tidligere beskrevet er det ulike utfordringer for kommunene knyttet til håndtering av enkeltsaker. I neste kapittel går vi nærmere inn på hva som kan gå galt.

9 Hvorfor gikk ting galt, og lærdommen vi kan trekke ut av dette

Kapitlene tidligere i rapporten er basert på intervjuer av personer på kommunalt og statlig nivå, samt i relevante sivilsamfunnsinstitusjoner. Dette kapitlet løfter fram tilfeller i Norge der intervensjoner for å forhindre radikaliserings har gått galt. Diskusjonene er basert på inntrykkene fra «de radikalisererte» og deres pårørende, snarere enn dem som implementerte tiltakene.

Vurderinger av mottiltak mot radikaliserings har et måleproblem. Mottiltak kan ofte lykkes, siden de som tiltakene rettes mot, allerede er motivert for endring. Det er et åpent spørsmål om de uansett tiltak ville ha kommet seg ut av ekstremismen. Det er vanskelig å måle graden av motivasjon for avradikalisering i forkant av tiltak (Romaniuk 2015). Effekten av et tiltak er avhengig av kjennetegn ved målgruppa, som motivasjon, samt kjennetegn ved den konteksten målgruppa inngår i. Et tiltak som virker i et lokalsamfunn, vil ikke nødvendigvis virke i et annet lokalsamfunn (Bjørge og Gjelsvik 2015:237). Mislykkede intervensjoner er lettere å måle. De kan gi verdifull informasjon og peke på tiltak som ikke fungerer. I dette kapitlet vil vi nettopp løfte fram tilfeller hvor intervensjoner ikke har lyktes, for å se hva vi kan lære av disse. I mange tilfeller understreker og styrker erfaringene til pårørende de konklusjonene som vi finner ellers i rapporten.

Metodisk har oppgaven vært meget utfordrende. Det er mangel på åpenhet om mislykkede tilfeller, spesielt blant sentrale enkeltpersoner og sivilsamfunnsaktører, og det har gjort informasjonsinnhenting vanskeligere. Noen har villet ha penger for opplysninger, og andre har villet hemmeligholde sine rutiner.

Dette representerer en uheldig utvikling som vanskeliggjør data-innsamling. Ekstremistisk vold og medlemskap i det som defineres som terrororganisasjoner, er som nevnt innledningsvis straffbart. Straffereaksjonene, og det at individenes oppførsel strider mot vanlige normer i Norge og blant minoritetsgrupper, gjør radikaliseringsen til et tabu for personer i «de radikaliseres» omgangskrets. Samtidig har mottagelsen som forskeren har fått av familie og venner generelt vært åpen, og mange har sett denne rapporten som en mulighet for å komme med «sin» opplevelse.

I alt har femten tilfeller blitt studert, hvorav fem tilfeller dreide seg om høyreekstremister. I disse tilfellene har pårørende, venner, bekjente og familie blitt intervjuet, i noen tilfeller de radikaliserter selv.

De pårørendes erfaringer pekte ofte i samme retning og kan plasseres i tre kategorier: *identifiseringsproblemet*, *kontaktproblemet* og *individtilpassing*. Disse kategoriene strukturerer resten av kapitlet.

9.1 Identifiseringsproblemet

Veien til radikalisering kan være mangslungen, og mange typer mennesker kan bli tiltrukket av radikale ideer. Et flertall av de pårørende løftet fram følelsen av å ikke bli sett i tide. Rent praktisk betydde dette at noen av familiene til radikaliserter opplevde å falle utenfor radaren fordi deres familiemedlemmer ikke passet inn i den typiske profileringen av individer i faresonen. I tillegg er det vanskelig å nå personer som er myndige og ikke benytter seg av NAV.

Spesielt fedrene uttrykte skuffelse over hvordan deres barn ikke ble identifisert siden de ikke oppfylte relativt upresise stereotyper knyttet til utenforskap. Mange av variablene som benyttes som indikatorer for vellykket integrering, for eksempel deltagelse i sport og organisasjonsliv, var til stede i mange av de tilfellene som ble studert. En far hadde en sønn som hadde begynt på universitetet, og deltok aktivt på fotball: «Staten ser på ungdommene på hjørnet, der var ikke mine, ingen så mine». En annen far uttrykte at datteren hans begynte å jobbe på helsestudio etter at hun var ferdig på videregående, og fortalte hvor vanskelig det var for myndighetene å fange henne opp. Fire av Syria-farerne som inngår

i denne studien, spilte for eksempel fotball, det gjorde også en av Somalia-farerne. Tendensen understøttes også av åpne kilder.³⁵ Dette kan også dreie seg om individer som er myndige, og derfor utenfor den normale rekkevidden til kommunale virksomheter.

Familie og pårørende, og noen av de radikaliserte, uttrykte at individene som hadde blitt radikalisert, hadde vært ressursterke på noen områder, men ressurssvake på andre områder. I noen tilfeller hadde deres ressursterke sider gjort det vanskelig for institusjoner å fange opp problemer som påvirket deres valg om å slutte seg til ekstremistgrupper.

I enkelte tilfeller var ikke det offentlige i kontakt med individene. Forbindelsen til resten av samfunnet, utenom familien og de radikale gruppene, gikk ofte gjennom arbeidstilknytningen. Dette var tilfellet med Norges andre selvmordsbomber, en 31-åring som etter norskopplæringen hadde småjobber i privat sektor og jobbet som sjåfør i Oslo. Imidlertid hadde han liten kontaktflate utover jobben, moskeen, familien og etter hvert ekstremister. Dette skyldes blant annet at han kom til Norge ganske sent, det vil si i 2006. Her er det et individ som er i kontakt med andre arenaer og institusjoner hvor blant annet kommunen og politiet ikke pleier å være like aktive. En far understreker hvor viktig det er å ha dialog med slike institusjoner:

«Imamer må samarbeide med alle, han har en rolle; imamen skulle merket det som skjedde, men viste kanskje ikke hvem han skulle snakke med...»

Den tidligere nevnte 31-åringen er også et eksempel på en annen problemstilling som foreldre i noen tilfeller syntes var vanskelig, nemlig hva som egentlig skjer når individer i faresonen flytter fra

³⁵ Se for eksempel Simen Sæthre (2015) »Slik ble Bastian fra Gulset IS-kriger« *Morgenbladet*, 24. februar; John Inge Hansen(2016))» Slik ble fotballtalentet Ahmed fra Gulset tiltalt for terrorisme« *Varden* 19. januar; Mads A. Andersen , Stian Eisenträger, Samaria Iqbal og Tanja Wibe-Lund (2010):» Mohyeldeens far: Mener sønnen er blitt hatobjekt« *VG nett*, 20. februar; Morten Hopperstad , Jan Petter Lynau og Morten S. Hopperstad(2014) «Islamisten Ubaydullah Hussain: Slik ble han ekstrem« *VG* 15. februar

sted til sted, spesielt fra Fredrikstad, Moss, Larvik, og Drammen inn til Oslo³⁶. Hvem har oversikten over individenes gjøren i slike tilfeller og viderefører eventuelle bekymringer på tvers av kommuner? Når det er knyttet alvorlige bekymringer til en slik person, har PST og politiet ansvar, og da er det ikke alltid informasjon å formidle videre. I hvilken grad kommunen skal involveres, må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

De pårørendes kommentarer pekte på to vesentlige poeng. På den ene siden er det lett å overse individer som ikke har / ikke synes å ha det man tror er typiske trekk for radikalisering. Samtidig er man ikke til stede på arenaer der de som er i faresonen, er aktive. Dette problemet løftes også fram av institusjonene selv (se særlig kapittel 8, men også kapittel 4 i denne rapporten). Samtidig er det grenser for hva slags kontroll man kan ha, ikke minst når det gjelder de eldre. Men en bedre oversikt over de radikale nettverkene, hvor både yngre og eldre inngår i, kan bidra til en bedre kontroll.

En viktig lærdom er at man skal være forsiktig med å ignorere et problem bare fordi enkelte variabler peker i en positiv retning, eller at de avviker fra den typiske profilen til en norsk ekstremist.³⁷ I tillegg skjer det kontinuerlig en utvikling. Kvinner var eksempelvis nesten ikke til stede i de tidlige voldsforherligende jihadist-miljøene. Det britiske MI6 understreker også at det finnes mange veier inn i radikaliseringsprosessen (Travies 2008). De som jobber med forebygging, må være bevisst på at radikalisering kan ramme

³⁶ Se for eksempel NRK Brennpunkt (2016):» Fanget av IS», NRK 18/10, [https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/MDDP11001216/18-10-2016](https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/MDDP11001216/18-10-2016;); NRK Brennpunkt (2016b):» Min sønn fremmedkrigeren», NRK 02/07, <https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/mddp11001515/03-11-2015>

³⁷ Det er blitt gjort mange undersøkelser på fellestrekk ved norske fremmedkrigere, men ingen av datasettene er offentlig tilgjengelige, slik at undersøkelsene kan etterprøves av forskere. PST (2016) har analysert personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge, og som er i deres registrer. Oversikten viser at 88 % var menn, 65 % av utvalget var yngre enn 30 år, 61 % har innvandret til Norge. 43 % av mennene har hatt rusproblemer. 68 % av mennene har vært mistenkt, siktet eller dømt for kriminalitet, 31 % av kvinnene har vært siktet eller dømt for kriminalitet. Minimum 47 % har ikke gjennomført, eller ikke begynt på videregående opplæring (VGS), mens 39 % skal ha gjennomført videregående skole. 4 % skal ha påbegynt høyere utdanning, men PST legger til at de vurderer at ingen har gjennomført. 64 % skal ha hatt en sporadisk tilknytning til arbeidslivet. Svendsen og Aardal (2014) i NRK har også produsert statistiske slutninger som minner om slutningene til PST. For en profilering av høyreorienterte se Fangen (2001).

mange, slik som den middelaldrende faren fra Fredrikstad som ble Norges første selvmordsbomber (Svendsen og Gelle 2014). Nesser hevder også at en for enkel fremstilling av radikaliseringsprosessen noen ganger er misvisende: «Vi har sett at hvem som helst kan bli radikalisert hvis de kommer i kontakt med ekstreme nettverk og blir utsatt for ensidig påvirkning fra propaganda og lederskikkelser over tid» (Iversen 2016).

Indikatorer er viktige og letter kommunalt arbeid med avradikalisering, men må brukes med omhu og med situasjonsforståelse. Her blir det også veldig viktig med en dybdetilnærming hvor man ser på hvem som har kontakt med hvem, og om individene omgås radikale miljøer. Dette er utfordrende da radikaliseringen kan skje andre steder enn de man er vant til å ha oversikt over, og/eller at individene ikke lenger har kontakt med institusjoner som skole og barnevern. Samtidig fordrer en slik dybdetilnærming en annen type informasjonsinnhenting og bearbeiding av materiale enn det som til vanlig faller innenfor kommunens ansvarsområde.

En dialog med sivilsamfunnsaktører, som innvandrersamfunnsorganisasjoner, kan bidra til at slike problemer blir mindre. Man kan se nye arenaer og fange opp hvor miljøene vanker. Barrierene for informasjonsdeling, som vi har beskrevet andre steder i rapporten, forhindrer til dels dette. Dialogforumene kan være en måte å fremme kontakt og oversikt på.

Respondentene her ønsket også et økt fokus på ikke-religiøse grupper, som sekulære innvandrernettverk. Dette betyr også økt samarbeid. Noen av disse er allerede involvert, slik som LIM-nettverket (Likestilling, integrering, mangfold) i Oslo, eller Isha-gruppa i Kristiansand. Pårørende uttrykte også at det å ha ansatte fra etniske minoriteter, kan ha en brobyggende effekt. Her må Norge ikke bare spille på lag med religiøse, men også mere sekulære nettverk for å takle et problem. Denne utfordringen deler Norge med mange land i Europa. I Storbritannia er for eksempel bare 10 % av bekymringsmeldingene fra individenes eget miljø. To fedre uttrykte at etniske ikke-religiøse nettverk hadde skapt trygghet for dem.

Dialogtiltak kan også gi overbelastede kommuner en mulighet til å se og forstå arenaer for radikalisering som man tidligere ikke har vært vant til å holde et øye med, og med det bli bedre til å

identifisere folk i faresonen. Noen ganger mangler denne dialogen. I tilfellet Duhulow fortalte flere somaliere som kjente familien, at man hadde forsøk å varsle, men ikke hadde blitt hørt. Historien kan ikke verifiseres, men følelsen av ikke å bli hørt, er også et varsel om en problematisk dialog.

Noen ganger er det faktisk slik at familien ser faresignalene først, og prøver å ta tak i dem, slik som i et tilfelle fra Fredrikstad:

*«Broren og han hadde problemer, lillebroren så
hva som skjedde, roet ham ned, prøvde å ta det ned, og
greide det en stund også, helt til det ikke gikk lenger»*

Også i dette tilfellet ble det uttrykt at det var lettere å snakke med «sine egne» enn å kontakte politi eller kommune.

For de høyreorienterte i undersøkelsen hadde flere hatt utfordringer på mange områder, sosiale og økonomiske, for eksempel med hensyn til familie. I minst ti av tilfellene hadde individene greid å fremstå som velfungerende for eksempel i en undervisningssituasjon, hvor de for eksempel kunne være sosialt populære. Familie og pårørende, og noen av personene selv som ble intervjuet, uttrykte også at de gjorde det godt på noen områder, men dårligere på andre områder, og at styrkene deres i noen tilfeller hadde medført at de hadde blitt oversett.

Dette innebærer et dilemma. Det må foretas en dypere vurdering, der holdninger og *individets nettverk vurderes*, og ikke bare det som kan synes å være integreringsvariabler. Faresignalene for radikaliseringsarbeid, som utenforskap, en kriminell fortid og fraværende foreldre, må kontinuerlig vurderes. Dette er *sannsynlighetsfaktorer*, og de er ikke absolutte. Avradikaliseringarbeidet må kunne håndtere tilfeller som ikke passer inn i et typisk bilde av en radikaliseret. Kompetanse om nettverk og tilstedeværelse på «nye» minoritetsdominerte religiøse og sekulære arenaer kan være en løsning.

9.2 Kontaktproblemet

Manglende tillit mellom enkelte migrantgrupper og myndigheter er en utfordring. Usikkerhet leder til manglende kommunikasjon, at terskelen for kommunikasjon blir høyere, og at pårørende nøler med å ta kontakt. Da er det viktig at pårørende føler seg sett og hørt når de først tar kontakt.

Noen ganger er forventningene urealistiske. Blant våre tilfeller var det pårørende som for eksempel kontaktet PST og samtidig trodde at dette medførte at andre norske instanser skulle være både koordinert og informert. Man forventet at *Norge* skulle ha ett øre og tale med én stemme, og de som tok kontakt, ble forbauset over at dette ikke skjedde. Samtidig må forventningene om at kommunen skal tale med én stemme, og at pårørende skal bli henvist videre i systemet, tas alvorlig.

Fravær av foreldre, eller at en har nær familie med sympatiserende ideer, vanskeliggjør også kontakt. PST hevder i 2016-rapporten om ekstreme islamistiske miljøer at fravær av foreldre gjaldt i 17,5 prosent av de kjente tilfellene (PST 2016b). I tre av tilfellene for Syria- og Shabaab-farere i vår undersøkelse var det også en forelder eller et søsken som hadde sympati med radikale ideer.

Blant de få undersøkte sakene med høyreorienterte var det også foreldrepar som fant det vanskelig å ta kontakt og/eller håndtere kompliserte organisasjonsstrukturer i Norge. Foreldre hadde selv problemer, noe som gjorde at enkelte opplyste at man hadde tatt i bruk andre slektninger som ressurspersoner. En skuffet familiefar valgte å ordlegge seg slik:

«Vel ...Bærum kommune.... Jeg snakker med staten, ventet at staten skal være der når jeg snakket med dem. Ventet at politiet skulle bringe dem (kommunen) inn, ventet at politiet og PST skulle snakke, det skjedde ikke, ikke noe av det...» «Man skulle hatt en nettverkstilnærming, man skulle sagt kom og snakk med oss, kom til kontoret, kommunen skulle ha vært der, det var de ikke»

En annen familiefar sier skuffet:

«Vennene mine hjalp meg, ingen andre. Bandet mitt hjalp. Etter at saken ble kjent, kom andre (det offentlige) på banen, etter at media sa ifra.»

Mange gav uttrykk for at de ønsket en enklere kontaktprosess. De ville at det skulle være lett å finne ut hvem man skal forholde seg til, og at disse makter å koordinere med andre instanser. Det er viktig å påpeke at det var mer aktive familier som uttrykte dette, og at slike enkle kanaler kan være enda viktigere for familier med sosiale utfordringer.

I alle tilfellene vi studerte, understreket pårørende og venner, uavhengig av sosioøkonomisk situasjon, at det virket som det hadde vært problematisk å finne fram i det offentlige systemet. De forskjellige instansene greide ikke alltid å snakke sammen, og man måtte forholde seg til mange forskjellige kontorer. Det var et uttalt ønske om å kunne forholde seg til én person uavhengig av om det var i politiet, PST eller kommunen. Dette er ikke unikt for radikaliseringstilfellene. De fleste som er avhengig av hjelp eller støtte fra et spesialisert tjenesteapparat, ønsker å forholde seg til én fast og stabil person som kjenner saken.

På grunnlag av intervjuene er det også grunn til å tro at dette forhindrer informasjonsflyt, trygghet og nettopp den forståelsen som trenges for å identifisere de personene som er i faresonen for å bli radikalisert. Kompliserte løsninger hindrer trygghet i en situasjon der nettopp trygghet blir viktig for informasjonsflyten.

Det finnes flere forskjellige typer løsninger på kontaktproblemet. Operative koordineringsgrupper, som i Fredriksstad og Sarpsborg (beskrevet under punkt 5.4), kan være et redskap for å lette pårørendekontakt og koordinere kommunale tjenester for pårørende, samt å lette informasjonsflyten. I noen tilfeller kan også mentorordninger bidra til dette. Hvis man bruker mentorer på den måten som er skissert i den danske Århusmodellen, kan det bety at pårørende får én person å henvende seg til (Østjyllands Politi og

Aarhus Kommune 2014). Samtidig er det ikke slik at én løsning passer alle.

9.3 Individtilpasning

Standardisering av en tilnærming er viktig i den forstand at den ofte kan gi de som holder på med avradikalisering, en liste med tiltak, og letter oppfølgingen ved at relevante tiltak blir utprøvd. Standardisering kan imidlertid ha en pris ved at individuell tilpassing blir neglisjert, eller at tiltak blir implementert rutinemessig på en liten hensiktsmessig måte. Det er alltid viktig å se den radikaliserte som et enkelttilfelle hvor egenskaper og personlighetstrekk varierer. Dette gir nødvendigvis føringer for hva slags tiltak som skal settes inn. For noen vil ideologiske diskusjoner kunne være viktige. For andre som søker spenning eller felleskap, er ikke ideologi så viktig. For noen er følelsen av mestring og alternative felleskap som gir bekreftelse viktig.

Blant våre caser er det flere eksempler på vanlige tiltak for integrering som ikke har fungert etter hensikten. Et eksempel fra åpne kilder er tilfellet Hassan Dhuhulow, der man aktivt prøvde å få ham med på et fotballag. Et tiltak med potensial til å skape fellesskapsfølelse og mestring. Ingen av disse målene ble oppnådd. Dhuhulow var ingen god fotballspiller og «døp på en komisk måte». Han opplevde derfor ingen mestring gjennom fotball, snarere tvert imot. I seks av tilfellene som ble studert, ble det gjennomført tiltak som hadde liten eller negativ effekt.

Individuell tilpasning er viktig, og forutsetter at en kjenner individene i faresonen relativt godt. En mulighet er å ta utgangspunkt i sterke egenskaper. Noen personer har for eksempel retoriske ressurser. Et tidligere Vigrid-medlem som hadde tatt et oppgjør med fortiden, forteller:

*«Ved en åpen diskusjon treffer du han som svarer godt:
han som viser sterkt lederskap selv om han har lite
kunnskap.»*

Han pekte på individer som var relativt retorisk sterke og kunne påvirke for eksempel dialoggrupper i en negativ retning. Det er interessant at pårørende både av høyreorienterte og islamistiske fremmedkrigere understreket dette. En slektning av en syriaferer i Oslo hevdet:

«Noen kan være opinionsledere, uten kunnskap kan de snakke, og de kan snakke godt»

Ifølge respondentene burde slike egenskaper være med på styre utformingen av avradikaliseringstiltak. Under samtalene ble det fortalt hvordan radikalisererte hadde overtatt enkelte avradikaliseringsarenaer og styrt debatter både i klasserom og i samtalegrupper. En respondent fortalte at en slik hendelse hadde bidratt til radikaliseringsprosessen (se også Bjørge og Carlsson 1999:190). Rådende teorier med hensyn til både voldsbruk og terrorisme kan være et nyttig korrektiv for den praktiske utformingen av individtilpassede tiltak. Nesser fokuserer for eksempel på entreprenørenes rolle i terrornettverk i Europa. Han er opptatt av entreprenørene og protesjeene som får med seg andre, som ofte er ressurssterke, som fokuserer på ideologi, og som agerer som ledere. Selv om disse ikke er i flertall, er de veldig viktige for opprettelsen av terrornettverk (Nesser 2015). I tillegg til de mer mislykkede individene, misfits, finner Nesser også en annen kategori, de rotløse. De rotløse har færre sosiale problemer enn misfits, men er også på leting etter spenning og felleskap. Et radikaliseringsprogram må være i stand til å avradikalisere individer med karakteristikkene til alle de fire idealtypene som Nesser presenterer. Man må også være klar over at de forskjellige typene samhandler og dermed kan påvirke både nyrekruttering og avradikalisering. Det er for eksempel sterke tegn på at nettopp en entreprenørtype var viktig for etableringen av det radikale miljøet i Lislebyveien i Fredrikstad (Higgins 2015). Entreprenørtyper må identifiseres, og det må undersøkes om det er mulig å etablere en relasjon og jobbe direkte mot personen for å få til en avradikalisering. Hvis dette ikke går, blir alternativet at politiet og PST forsøker å pågripe vedkommende, og at individer i faresonen blir forsøkt skjermet fra entreprenøren. En annen mulighet er at de blir tilbudt positive inkluderingstiltak som jobb, bolig, positive

aktiviteter for å trekke dem vekk fra en slik entreprenør. Innenfor forskning på høyreorienterte har det vært lignende typologier. Bjørgo (1997) utviklet et fokus på fire arketyper, den ideologiske aktivisten, medløperen, de sosialt frustrerte og eventyreren for å forklare motivasjon. Her er den ideologiske aktivisten ressurssterk og en sosial entreprenør.

Det kan være problemer med å forstå hvilke personer som har hvilke roller. Dette var kanskje lettere i høyreorienterte miljøer, da kommunene ofte visste hvem disse aktørene var. Slike kunnskaper finnes imidlertid lokalt i dag også, blant foreldre, i innvandrernettverk og interesseorganisasjoner og blant pårørende og tidligere ekstremister. Igjen blir dialog viktig. Som uttrykt i kapittel 6.8 kan også mer uformelle kontaktmuligheter over internett være en måte å skape dialog på.

Mentorordningen kan også bidra til en mer individtilpasset tilnærming. En mentor vil over tid kunne forstå den enkeltes situasjon, kapasiteter og tanker samt vurdere om tiltak virker. I tillegg vil det være viktig å dra veksel på andre som har en slik forståelse, for eksempel foreldre og venner som ikke er radikalisererte. Det å se på kvaliteten, ikke kvantiteten, av tiltak blir viktig. Man må vurdere om et tiltak oppfyller hensikten og ikke bare være opptatt av at det er implementert. Dette betyr at opplegg må skreddersys for individer, og at de mulige konsekvensene må kartlegges for videre oppfølging. Eksisterende nettverk kan trekkes inn for å sikre at tiltakene virker. Man må passe på å integrere og ikke segregere individene man prøver å avradikalisere. I de tilfellene hvor ting gikk galt, fungerte velmenende tiltak segregerende og forsterket i noen grad radikaliseringsprosessen. Det er svært utfordrende å på forhånd vite hvilke tiltak som fungerer på hvem:

«Innsatsen var veldig dårlig; de tok meg med ut fra skolen, på spesialmatte; tok meg ut på [navn slettet på grunn av anonymisering], med praktisk, kortspill, kjørte trailer, en dag i uka. Problemet var

bare at det gikk utover basiskunnskapene, som jeg ble testet i uansett. Jeg ble satt tilbake.....jeg mistet et felleskap. Min bønn er: Ta de ikke ut av skolen....»

Noen uttrykte ønske om at det måtte tas i bruk mer tvang. En mor mente at pass skulle ha vært fratatt. En tidligere Vigrid-aktivist ville gjerne at foreldrene skulle ha blitt fratatt omsorgen på et tidligere tidspunkt.

Et hovedpunkt som kan trekkes ut, er et ønske og et behov for individuelt tilpassede løsninger, og at kvaliteten på disse løsningene må evalueres kontinuerlig. Helhetlige løsninger og kontinuerlig kvalitetskontroll fordrer også at informasjonsflyten til det offentlige fungerer godt. Dette må gjelde innad i det offentlige, men også i forhold til private institusjoner, inkludert etniske og religiøst baserte organisasjoner.

9.4 Konklusjoner

Denne diskusjonen har fokusert på tre problemer som ifølge intervjuene har medvirket til at man ikke har greid å forhindre at individer har blitt radikalisert. For det første har vi et **identifiseringsproblem**. Over lang tid har man opparbeidet en sterk kompetanse på kriminalitetsforebygging overfor folk som faller utenfor skole og arbeidsliv, spesielt ungdommer. Dette er av stor verdi, da et flertall av dem som blir radikalisert, har slike karakteristikk. Samtidig representerer den en risiko siden ikke alle i faresonen trenger å ha slike karakteristikk. I noen tilfeller er det vanskelig å oppdage variablene som gjør individer sårbare. Det kan være fordi individene er ressurssterke på andre områder, fordi individene skjuler dem, eller at variablene man normalt leter etter, ikke er til stede. Man må også kunne nå ut på arenaer som man ikke er vant til. Her er organisasjonspartnere, skole, religiøse og sekulære grupperinger viktige for å identifisere enkeltindivider og grupper som er utsatte. Dette kan også dreie seg om å hente inn og systematisere en type informasjon som politi eller PST er best egnet til å gjøre.

Pårørende pekte også på et **kontaktproblem**. Selve uttrykket handler om den forvirringen pårørende føler når de treffer et byråkratisk hjelpeapparat som kan være forvirrende og uforståelig, hvor partene ikke snakker med hverandre, og aktørene man møter forandrer seg fra dag til dag. I mange tilfeller er pårørende selv i en utsatt situasjon, i noen tilfeller tilhører de innvandrergupper som har liten tillit til statsapparatet, i andre tilfeller på grunn av en sosioøkonomisk utsatt posisjon. Manglende språkkunnskaper og manglende erfaring med og forståelse for hvordan det spesialiserte tjenesteapparatet er organisert og fungerer er også hindringer, som igjen kan skape mangel på tillit.

Det er viktig at disse pårørende slipper å gå seg bort i et dårlig koordinert byråkrati. Kort sagt ønsker de seg én person å forholde seg til på kommunalt nivå, og så langt det lar seg gjøre en koordinering mellom kommune og politi.

Koordineringen burde følges opp internt, dette er noe pårørende burde få slippe. En mulighet er som tidligere nevnt en mentorordning eller å bruke koordineringsgrupper for å samordne ulike tiltak (Østjyllands Politi og Aarhus Kommune 2014). Kontaktproblemet hemmer også tilliten og informasjonsflyten som må til for å adressere **identifiseringsproblemet** og for å optimalisere **individtilpasningen**.

Individtilpasning krever at man tar hensyn til personlighet og egenskaper hos individet man skal prøve å få vekk fra en radikal tankegang. Man kan ikke handle på refleks eller følge en fastlagt liste over indikatorer. En slik liste kan være farget av kommunens forventninger til tiltak som man tror virker. Tiltak der man innfører mestringsiltak som individet ikke mestrer, eller lager sosiale grupper for å skape vennskap og ny tilhørighet, men ikke behersker gruppedynamikken, kan virke mot sin hensikt. Typologier, som de Bjørge (1997) og Nesser (2015) har foreslått, kan hjelpe oss å forstå forskjeller mellom individene man prøver å hjelpe. Individtilpasningen må skje i forkant av et tiltak, men også gjennom at man faktisk følger opp tiltak for å se at de fungerer. Her er det viktig at en kommunal koordinator/mentor følger opp.

10 Kommunenenes kamp mot radikalisering og voldelig ekstremisme

10.1 Innledning

Kommunenenes arbeid i kampen mot radikalisering og voldelig ekstremisme kan oppsummeres i fem problemstillinger:

- For det første, kan utfordringene med radikalisering og voldelig ekstremisme løses innenfor det ordinære apparatet, eller må man bygge opp noe særegent? Holder det med generalister, eller trenger man også noen spesialister, enten i kommunene eller utenfor kommunene?
- For det andre, radikalisering og voldelig ekstremisme er en tematikk som skaper betydelig engstelse og utrygghet blant mange ansatte i førstelinjetjenestene. Hvordan påvirker det de ansattes arbeid med målgruppa?
- For det tredje, kommunen har hovedsakelig en hjelpe- og omsorgsrolle, men i den ligger det også en kontrolloppgave. Hvordan kombinerer kommunene den doble rollen, og vil utfordringene med voldelig ekstremisme utfordre hvordan de ansatte løser disse rollene?
- For det fjerde, kommunene må samarbeide med andre aktører i det forebyggende arbeidet, og særlig viktig i de mer alvorlige sakene er samarbeidet med politi og PST.

Kan samarbeidet potensielt sett ha noen uønskede konsekvenser?

- For det femte, voldelig ekstremisme kan forebygges på mange måter. Hva skal kommunene prioritere, og hva skal være balansen i det lokale forebyggende arbeidet?

Disse problemstillingene vil belyses før vi løfter fram hovedtrekkene i det kommunale arbeidet sett i lys av det vi innledningsvis kalte for «wicked» problems, samstyring og innovasjon. Vi konkluderer prosjektet med å fremheve at kommunene har en viktig rolle i forebyggingen av radikaliserings og voldelig ekstremisme. De benytter i stor grad sitt eksisterende virksomhetsapparat, og dette fungerer godt. Det er likevel grunn til å videreutvikle tilnærmingen med utgangspunkt i de spesielle utfordringene ekstremisme medfører. I denne sammenheng er ytterligere rolleavklaringer og koordinering mellom de involverte aktørene sentralt.

10.1 Problemstilling 1: universalisme versus spesialisttjenester?

Kommunene vi har undersøkt, har langt på vei fulgt oppfordringen fra regjeringen om å inkorporere det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme inn i det eksisterende kriminalitetsforebyggende arbeidet. Selv om det er noen forskjeller mellom kommunene i hvordan de har organisert arbeidet, er det en grunnleggende forståelse av at denne problemstillingen bør løses innenfor det eksisterende forebyggende arbeidet. Dette fremstår som den «norske modellen» på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Er dette den beste tilnærmingen? Fungerer forebygging av radikaliserings og ekstremisme best når man benytter eksisterende samarbeidsstrukturer, virkemidler og organiseringsformer?

Norge har over lengre tid bygd opp et solid lokalt kriminalitetsforebyggende arbeid. SLT-modellen er blitt en viktig bærebjelke i det lokale forebyggende arbeidet (Gundhus 2008). SLT-modellen sikrer en organisering og ansvarsdeling både internt i kommunen, mellom kommune og lokalt politi, samt mellom kommune, lokalt politi og sivilsamfunnsaktører. Kommunene har

også et stort mangfold av virkemidler å sette inn, særlig overfor ungdom under 18 år. Vi har med dette et godt og velutviklet tiltaksapparat som bør benyttes også i forebyggingen av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Særlig med tanke på at virkemidlene som skal til for å forebygge ekstremisme, antagelig langt på vei er de samme som for annen form for kriminalitet.

Dette bør likevel ikke bli en sovepute for kommunene eller staten. Virkemidlene og organisasjonsformene som benyttes, bør hele tiden vurderes for å sikre at de er gode i kampen mot ekstremisme, eller om det bør etterstrebes å justere eller videreutvikle nye organisasjonsformer eller virkemidler. Hvordan kommunene velger å jobbe, må de ansvarlige lokalt kontinuerlig diskutere. Utfordringsbildet i den enkelte kommune vil ha betydning for hva som vil være en egnet kommunal tilnærming.

Denne studien har vist at det er noen elementer knyttet til forebygging av radikaliserings og voldelige ekstremisme som bør inngå i diskusjonen om kommunal forebyggingsmodell:

- Rådgivning og veiledning til ansatte i førstelinjetjenesten og i sivilsamfunnet.
- Forsterket oppfølging og koordinering i alvorlige saker.
- Nye måter for kontakt og tillitsbygging med målgruppa.
- Bedre kunnskap for å kunne sette inn målrettede tiltak overfor enkeltpersoner og miljøer.
- Vurdering av eksisterende verktøykasse opp mot nye virkemidler og organisasjonsformer.
- God balanse i SLT koordinatorens rolle og oppgaver for at ulike kriminalitetsforebyggende oppgaver ivaretas.

Tre modeller for kommunal tilnærming

Innledningsvis skisserte vi tre modeller for hvordan kommunene kan tilnærme seg dette feltet. I modell én møter kommunene tematikken på samme måte som i andre saker, og gjør ingen særegne organisatoriske grep. De allerede eksisterende virkemidlene i kommunen benyttes. Den andre tilnærmingen er å etablere en gruppe som har mer kompetanse på feltet og kan bistå

ansatte i kommunen og i lokalsamfunnet. Grappa har et overordnet koordinerings- og oppfølgingsansvar i alvorlige enkeltsaker, men i hovedsak vil man bruke de allerede eksisterende virkemidlene i kommunen. Den siste tilnærmingen er å opprette en ekspertgruppe som kan arbeide direkte opp mot risikoutsatte personer eller personer som er, eller har vært, i ekstremistiske miljøer, i tillegg til veilednings- og koordineringsgruppe.

Modell 1 Bygge på eksisterende virkemidler

Av de beskrevne modellene fremstår modell én som mest sårbar for å ivareta de identifiserte behovene, og særlig behovet for rådgivning, veiledning og forsterket oppfølging som er stort (jf. kapittel 8). Rådgivning og veiledning til ansatte i virksomhetene, og hjelp til oppfølging og koordinering av enkeltsaker, kan imidlertid også ivaretas innenfor modell én. Dette kan skje ved at enkelte personer får et slikt ansvar, eller at de ansatte bruker sitt faglige nettverk for å søke rådgivning og veiledning.

SLT-koordinatoren kan være sentral her. Utfordringer med å gi SLT-koordinatorene særlig oppfølgings- og koordineringsoppgaver er at SLT-koordinatoren i mange kommuner normalt sett ikke har oppgaver knyttet til enkeltsaker. Alle har heller ikke erfaring eller kompetanse til å bistå virksomhetene med oppfølging og koordineringshjelp. Ansvaret SLT-koordinatorene har hatt for å utvikle og følge opp arbeidet med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme lokalt, har allerede ført til nedprioritering av annet kriminalitetsforebyggende arbeid. Hvis SLT-koordinatoren alene får ansvaret for denne typen rådgivning, veiledning og koordineringsoppgaver, kan det gå utover det generelle kriminalitetsforebyggende arbeidet lokalt.

Modell 2 Kommunal koordineringsgruppe

Hvis det opprettes en rådgivnings-, veilednings- og koordineringsgruppe i kommunen, slik vi har beskrevet til slutt i kapittel 8, vil man i større grad kunne møte de særegne behovene i denne typen saker. Som tidligere vist er de fleste sakene i kommunene av relativt lav bekymring, og skal i første omgang løses av kommunale virksomheter. Den sosialfaglige kompetansen de ansatte i kommunene besitter, kan være til vel så stor nytte som mer politifaglig kompetanse. I mer alvorlige saker trengs både den sosialfaglige og politifaglige kompetansen, men særlig

involveringen av politiet kan også ha uønskede konsekvenser som gjør at det trengs en kritisk vurdering av *når* politiet involveres. Hvis man oppretter en slik gruppe, kan det også forplikte kommunen til å bygge intern kompetanse som gjør kommunene bedre rustet til å håndtere denne type utfordringer.

Verken modell én eller to ivaretar utfordringene som er belyst i denne rapporten om kommunenes vanskeligheter med å komme i kontakt med personer i risikozonen, særlig de som er eller har vært i ekstreme miljøer, og sette inn egnede virkemidler overfor disse.

Modell 3 Kommunal koordineringsgruppe og ekspertteam

Det var ikke mange av informantene våre som fremhevet at det er nødvendig å ha en egen ekspertgruppe i kommunen som arbeider direkte opp mot risikoutsatte personer eller personer som er, eller har vært, i ekstremistiske miljøer. Enkelte informanter som konkret hadde jobbet med personer som har vært i ekstremistiske miljøer, opplevde imidlertid en betydelig utilstrekkelighet med henhold til både egen kompetanse og virkemidler. Disse informantene hevdet at det må opprettes en ekspertgruppe som har særskilt kompetanse innen forebygging av voldelig ekstremisme. Gruppas oppgave må primært være å arbeide opp mot personer som er på vei inn i, er med i, eller ønsker seg ut av ekstreme miljøer.

Flere informanter var kritiske til en slik ekspertgruppe. De pekte på at en slik gruppe kan virke stigmatiserende på personene det er knyttet bekymring til. Mange hadde en utbredt tro på at personer som allerede har en relasjon, ofte er best egnet til å gå i dialog. En viktig erfaring er at kommunene sliter med å komme i kontakt med personer som har vært i eller er i ekstreme miljøer, særlig hjemvendte fremmedkrigere. Spørsmålet er om et slikt kommunalt ekspertteam i større grad vil lykkes med å få tillit og relasjon.

Kommunene har i dag færre egnede virkemidler, og det drives langt mindre oppsøkende arbeid, overfor unge voksne, som utgjør den største bekymringsgruppa, sammenliknet med de yngre. Hvis kommunenes arbeid overfor unge voksne styrkes, enten ved at opprettes en egen ekspertgruppe for denne tematikken, eller ved at arbeidet styrkes på annen måte, kan det bidra til et forsterket forebyggende arbeid lokalt overfor en svært viktig målgruppe. Det kan også bidra til at det oppsøkende arbeidet og oppfølgingen av

unge voksne i mindre grad overlates til politiet, men at kommunene tar større ansvar.

En kommunal ekspertgruppe kan være en mulig tilnærming som bør vurderes, særlig i de større kommunene der utfordringene er store. For norske kommuner generelt vil det være lite aktuelt både med tanke på omfanget av utfordringer, muligheter til bygge opp og vedlikeholde kompetanse, samt bruk av økonomiske og menneskelige ressurser.

Statens involvering og politiets spesialisering relevant for kommunene valg

Et nasjonalt kompetansesenter med tilhørende individrettet exit-prosjekt for spesielt vanskelige saker, som vi beskrev i kapittel 8, kan være et alternativ til at kommunene selv bygger opp kompetanseteam. Et nasjonalt kompetansesenter vil hovedsakelig jobbe med de vanskeligste sakene, som det er relativt få av, og dermed tilegne seg viktig erfaringskunnskap mye raskere.

Hvilken type tilnærming kommunene skal velge, vil også avhenge av hvor mye staten vil involvere seg, og hva slags veiledning og tiltak de tilbyr kommunene. Hvilke oppgaver kommunene har i arbeidet med avradikalisering, som i dag oppleves litt uklart, vil også være avgjørende for hvilke av disse tre tilnærmingene kommunene bør velge.

Kommunene har fram til nå i liten grad valgt å spesialisere tjenestene som skal tilbys, eller enkeltansatte. Politiet har i større grad valgt en spesialisering ved å utpeke enkeltpersoner som har dette som sitt fagområde. Dette kan påvirke tyngdeforholdet mellom kommune og politi. Konsekvensen kan bli, som denne studien tyder på, at mer av det forebyggende arbeidet faller over på politiet. Dette kan være rådgivning og veiledning, oppfølging av enkeltsaker og kompetanseheving. Kommunenes valg av tilnærming bør dermed også veies opp mot hva politiet gjør. Dette er det også svært viktig at myndighetene forholder seg til i videre planer om å styrke det lokalt forebyggende arbeidet.

Modell to med oppretting av en kommunal rådgivnings-, veilednings- og koordineringsgruppe vil være en kommunal tilnærming som i stor grad vil ivareta behovene presentert tidligere. Modell én vil være mer sårbar da rådgivnings-, veilednings- og koordineringsansvaret ikke vil ha samme organisatoriske

forankring og gruppesammensetning. Ofte vil ansvaret overlates til én person. Modell tre med en ekspertgruppe er en tilnærming som vil styrke kommunenes kapasitet på dette feltet, og muligens kunne gi bedre tjenester til dem man ønsker å nå. Det er samtidig en langt mer ressurskrevende organisering som antagelig kun vil være aktuell for enkelte norske kommuner.

10.2 Problemstilling 2: hva er engstelsens betydning?

Radikalisering og voldelig ekstremisme er en tematikk som skaper mye engstelse og usikkerhet lokalt. Noe av årsaken til det ligger antagelig i at former for voldelig ekstremisme kan få katastrofale konsekvenser for enkeltpersoner, lokalsamfunn og hele nasjoner. I tillegg kan fremstillingen av personer tilknyttet voldelige ekstreme miljøer i offentligheten også ha innvirkning på de ansattes opplevelse av dette feltet.

Kristiansen og Feiring (work in progress) beskriver hvordan hjemvendte syriafarere blir fremstilt i domstolene og mediene som kriminelle, farlige og en trussel for rikets sikkerhet. Intervjuene med de hjemvendte Syriafarere synliggjør hvordan disse presentasjonene av dem vanskeliggjør deres muligheter for egen rehabilitering og reintegrering. Blant annet opplevelser de hjemvendte syriafarerne at andre tar avstand fra dem, fengselsbetjenter og andre i hjelpeapparatet behandler dem annerledes og deres tillit til personer og systemer brytes ned. Kristiansen og Feiring hevder at en klassifisering av syriafarere som farligere og et «monster» kan skape usikkerhet blant dem som skal yte tjenestene og gjøre dem redde for dem som skal motta hjelpen. Dette kan påvirke det relasjonelle arbeidet som er særlig sentralt for kommunenes arbeid. Det kan også lede til at de hjemvendte syriafarerne blir usikre på egen identitet når de slippes ut, og fremstillingen kan heller gjøre dem farligere enn bedre integrerte i samfunnet.

Hegghamar (2013, 2014) advarer mot å se alle fremmedkrigere som potensielle terrorister med Europa som mål. Man må heller anerkjenne at det er noen forskjeller mellom fremmedkrigervirksomhet og det å utøve terror «hjemme». Hegghamar viser til at de færreste fremmedkrigere har intensjoner

om å utføre terroraksjoner i Vesten når de reiser ut, og selv om noen kan få slike intensjoner underveis.

Sakenes potensielle alvorlighet, usikkerheten om personenes intensjoner og fremstillingen av personene i offentligheten som farlige kan bidra til å skape usikkerhet og engstelse blant de som skal hjelpe. Feltet fremstår å preges av en spenning mellom usikkerheten og frykten for «de ekstreme», og ønsket om å hjelpe «dem». Dette viser seg også i organiseringen av de lokale koordineringsgruppene. I enkelte kommuner har de innlemmet kommunelegen og beredskapssjefen. Med dette har kommunene inkludert både hjelpe- og omsorgsperspektivet og sikkerhetsperspektivet. Kommunene forbereder seg på å kunne beskytte seg mot aksjoner samtidig som de skal kunne gi helse- og omsorgstjenester. Utfordringene blir ytterligere forsterket ved at det er vanskelig å vite hvem man må beskytte seg mot, og hvem som kun skal tilbys helse- og omsorgstjenester.

Utfordringene blir å kunne møte menneskene på en måte som gir grunnlag for å skape positive endringer. Engstelse, usikkerhet og frykt kan raskt skape distanse mellom tjenesteyter og tjenestemottaker, og føre til ansvarsfraskrivelse. Det at de kommuneansatte relativt raskt involverer politiet, kan sees som et behov for å skape trygghet for egen del. Usikkerheten om sakens alvorlighet og behovet for politiets tilstedeværelse er forhold som kan ha betydning for taushetsplikten, personvernet og graden av rapportering og involvering av andre aktører. Dette er dimensjoner som igjen kan ha direkte betydning for tilliten og relasjonen mellom de som skal hjelpe, og de man ønsker å hjelpe. Blir det økt distanse mellom tjenesteyter og tjenestemottaker, mindre tillit og en svakere relasjon, gir det dårlige vilkår for å lykkes med å skape endring (se også Schmid 2013).

Hvis man skal kunne oppdage morgensdagens terrorister, kreves det en overvåkenhet og et bekymringsfullt blikk, og at bekymringer tas på alvor. Det vil likevel være kontraproduktivt å behandle alle man er bekymret for, som potensielle terrorister, da det lett kan skape økt frykt og engstelse. Dette vil igjen påvirke relasjonen til den man skal hjelpe og slik virke hemmende for å skape en positiv endring. For å få til endring er tillit og gode relasjoner nødvendig, og det oppnås bedre ved å vurdere hver enkelt sak for seg og at hele mennesket sees.

10.3 Problemstilling 3: en hjelper eller kontrollør?

De enkelte kommunale virksomhetene oppfatter at deres rolle i forebyggingen av ekstremisme ligger tett til deres opprinnelige oppgaver og formål om å bidra til en positiv utvikling for personen tjenestene rettes inn mot. Kommunenes forebyggende arbeid mot voldelig ekstremisme er bygd opp om hjelp og omsorg, og er basert på frivillighet. Samtidig skal de ansatte være oppdagere og melde bekymring til politiet. Dilemmaet om å ivareta rollen som hjelper med oppgaven som kontrollør utspiller seg på mange områder.

Det kommer særlig på spissen, som vi har beskrevet, når kommunalt ansatte «har fått i oppgave å følge opp» hjemvendte fremmedkrigere eller andre personer som har vært tilknyttet ekstremistiske miljøer, og deres familier. Her vil den tilbudte hjelpen oppleves å ha et element av kontroll i seg blant de som hjelpen/kontrollen rettes mot.

Skolen er også en arena hvor slike dilemmaer lett kan dukke opp. Vestel (2016) viser til hvordan internasjonale og nasjonale hendelser, konspirasjonsteorier, krenkende opplevelser og følelsen av urettferdighet gir grobunn for ekstremistiske holdninger blant unge. Skolen er, som vi har vist, en egnet arena for å diskutere denne slags spørsmål og problemstillinger med ungdom. Spørsmålet blir om elevene som har ytterliggående meninger og holdninger, tør å uttrykke dette i klasserommet hvis de er redd for at lærerne skal melde dem til politiet.³⁸ Hvis elevene av frykt for å bli meldt til politiet ikke vil uttrykke sine holdninger i klasserommet, har vi mistet en av de viktigste arenaene for å kunne diskutere og konfrontere unge menneskers holdninger og verdier. Og disse ungdommene blir enda mer sårbare for påvirkning av ekstreme grupper.

For offentlig ansatte er dilemmaet om å skulle hjelpe og å skulle melde ikke ukjent. Tiden vi er inne i med en stor frykt for

³⁸ England har innført ny lovgivning som pålegger lærere og annet skolepersonell om å melde fra til politiet om de ser tegn til ekstremisme eller ekstremistiske holdninger. Dette har skapt stor motstand blant skoleansatte og utdanningsforbundet for å kvele den åpne debatten i klasserommet (Haar 2016).

radikalisering og voldelig ekstremisme gjør muligens dette dilemmaet ekstra krevende. Påstandene om at radikaliseringsprosessen kan skje i løpet av kun 14 dager, gir en ekstra grobunn for usikkerhet. I tillegg til frykten for konsekvensen hvis man ikke melder fra. Hvordan denne dobbeltrollen skal balanseres, oppfattes også av en del av våre informanter som krevende, og vanskelig å finne løsning på. Det ble fremhevet at det er viktig å ha erkjennelse og bevissthet om disse dilemmaene, og om eventuelle konsekvenser for tillitsbyggingen og mulighetene for å lykkes med forebyggingen.

10.4 Problemstilling 4: uønskede konsekvenser av samarbeid?

I denne rapporten har vi skrevet mye om samarbeid og informasjonsflyt, og hva som virker hemmende og fremmende for å skape et godt samarbeid og god informasjonsdeling. Det er en grunnleggende oppfatning at godt samarbeid og god informasjonsflyt er viktig for å få til et godt samarbeid. Avslutningsvis vil vi diskutere om tettere samarbeid og bedre informasjonsflyt alltid vil være til det bedre. Vi vil peke på tre potensielt uønskede konsekvenser ved tettere samarbeid.

Vanskeliggjør samarbeidet kommunenes oppgave?

Kommuner sliter med å komme i inngripen med personer hvor det er sterk bekymring for radikalisering, eller personer som har vært tilknyttet ekstreme miljøer, hjemvendte fremmedkrigere etc., og deres familier. Som tidligere diskutert kan det henge sammen med kommunens dobbeltrolle som både hjelper og melder. Personene eller familiene man ønsker å nå, vegrer seg for å slippe også de kommunale tjenestene inn på seg av frykt for å bli ytterligere kontrollert (Kristiansen og Feiring work in progress). Tilbudene kommunene gir om hjelp og støtte, kan oppleves å ha et betydelig element av kontroll i seg.³⁹ Samarbeidet mellom lokalt politi og

³⁹ Det er også viktig å nevne at hjemvendte fremmedkrigerne og andre personer hvor det er knyttet høyere bekymring til avviser hjelpeapparatet kan vel så gjerne handle om at de ikke ønsker eller har behov for hjelp. En sykeliggjøring av alle vil være en fallgrube da det antagelig er store individuelle forskjeller om man i det hele tatt trenger hjelp, og eventuelt hva slags støtte eller hjelp man trenger.

kommune kan muligens forsterke inntrykket av kommunen som en kontrollør, og politiets beste venn. Skillene mellom politiet og kommunene blir uklare for dem som hjelpen rettes mot. På den ene siden fremstår det tette samarbeidet mellom kommune og politi som en viktig nøkkel for å lykkes i det forebyggende arbeidet lokalt, men på den andre siden kan samarbeidet i seg selv være en hindring.

Lignende dilemmaer kan være gjeldende for kontakten mellom kommuner og sivilsamfunnsorganisasjoner. Hvis man knytter sivilsamfunnsorganisasjoner for tett til det offentlige, mister organisasjonene sin uavhengighet. Dette prosjektet viser at de offentlige virksomhetene har betydelige vanskeligheter med å komme i kontakt med personer det er knyttet sterk bekymring til. Sivilsamfunnsorganisasjoner kan muligens spille en større rolle enn de får muligheten til i dag. Hvis de skal gjøre det, må de få opprettholde sin uavhengighet og beholde en distanse til det offentlige.

Fare for utstøting

Vi har sett at kommunale virksomheter har lav terskel for å involvere politiet i bekymringssaker om radikalisering. Det er et mål at sakene skal håndteres på lavest mulig nivå. Samtidig opplevde enkelte kommuneansatte at det lokale politiet er relativt raske med å anvende politiets bekymringssamtale, som internt i politiet ansees som et egnet virkemiddel også for denne problematikken. Politiets bekymringssamtale likner på mange måter samtaleformer innenfor behandlingsapparatet, men som en PST-informant påpekte, kan virkningen på individet være forskjellig:

En bekymringssamtale er mer pekefinger, mens motivasjonssamtale er for å få folk til å tro at de kan gjøre noe annet. Det føles forskjellig for de det gjelder.

Forskjellene mellom samtalene henger sammen med ulikhetene i innholdet i samtalen som ble beskrevet i sitatet, men mest at politiet og andre virksomheter har ulike kommunikative uttrykk. Loader og Mulcahy (2003:39) hevder at politiets kommunikative

uttrykk handler om orden, autoritet, moralitet, normalitet, subjektivitet og lignende. Politiet er med det en viktig deltaker i å gå opp grensene mellom orden, uorden, normalitet, anormalitet, lovlydighet og kriminalitet (Finstad 2000:23).

Dilemmaet for politiet, slik vi ser det, er at det er vanskelig å sette grensene for hva som er innenfor og utenfor det normale, og heller mot det ekstreme. Problemet er også at ekstremistiske holdninger og meninger ofte ikke er straffbare i seg selv. Politiet vil imidlertid med sitt institusjonelle kommunikative uttrykk være en markør for hvor grensene går. Når politiet griper inn, for eksempel ved å innkalle/invitere til bekymringssamtale, kan de som blir invitert/innkalt, oppfatte at politiet setter grensene for hva som er innenfor og utenfor. Grovt sett er det kun de voldelige ekstreme handlingene som er forbudt, og som politiet kan sette en tydelig grense for. Problemet er at de som blir innkalt/invitert, kan oppfatte at politiet også setter grenser for hvilke meninger, verdier og holdninger som er innenfor eller utenfor hva som er akseptabelt. Politiet selv er opptatt av å fremheve at de ikke er et meningspoliti, men utfordringen er at de på grunn av sitt kommunikative uttrykk kan oppfattes av andre å være det. For noen kan dette ha positiv effekt. De skjønner alvoret og modererer seg. For andre kan konsekvensene blant annet føre til en sterkere følelse av diskriminering, kanskje særlig blant personer med minoritetsbakgrunn, som kan øke deres motstand, og forsterke en radikaliseringsprosess. Politiets inngripen kan dermed ha en stigmatiserende effekt ved at det endrer hvordan personen ser på seg selv, og i tillegg til hvordan andre ser på vedkommende, noe som igjen vil ha betydning for personens eget selvilde. Konsekvensene kan være en utstøtelse fra det konvensjonelle samfunnet, som kan medføre til en tettere tilknytning til en avvikerkultur/ekstremistiske miljøer (Becker 1963).

Kommunen – politiets forlengede arm?

Voldelig ekstremisme er en tematikk med potensielt katastrofale følger. Forebygging blir viktig, og et sentralt spørsmål blir hva som er grensene for hva de enkelte aktørene skal gjøre. Kan politiet bruke kommunalt ansatte til å samle inn informasjon i miljøer, familier og personer hvor politiet ikke selv kommer til? Flere faktorer gjør at problemstillingen om hva kommunene skal bidra med, er aktuell og ikke bare et retorisk spørsmål: det tette

samarbeidet, de gjensidige forventningene mellom aktørene om å hjelpe hverandre, sakens potensielle alvorlighet, og plikten de kommunalt ansatte har til å melde fra når de har informasjon som kan avverge alvorlige lovbrudd. Forebyggingens gode hensikter kan gjøre at ansatte strekker seg litt lenger for nettopp å oppnå den gode hensikt. Når samarbeidet mellom kommune og politi ser ut til å bli enda sterkere, er dette problemstillinger som bør tas alvorlig. Igjen vil det være til hjelp med en tydelig rolle- og forventningsavklaring mellom institusjonene.

Dette er spørsmål som reiser både etiske og juridiske problemstillinger, men ikke minst bør de også sees i lys av risikoen for å miste tilliten blant egne innbyggere som kommunen er avhengig av for å komme i inngripen med sine virkemidler.

10.5 Problemstilling 5: balanseutfordringer i det lokale forebyggingsarbeidet

Denne rapporten har vist at kommunene gjør et bredt og mangfoldig arbeid for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Kommunene anvender tiltak innenfor hva Sahlin (2000) kaller struktur- og miljørettede tiltak, sosialiseringstiltak og tiltak for å effektivisere institusjonene. Kommunene har ikke iverksatt rene kontrolltiltak, men flere av tiltakene kommunene anvender, som mentor og familierettede tiltak, kan fungere både som sosialiserings- og kontrolltiltak. Dette avhenger av hvordan tiltaket er innrettet. Samtidig har kommunene iverksatt tiltak for mer effektivt å kunne stoppe en potensielt farefull utvikling hos enkeltindivider ved å forbedre kontrollutøvelsen i kommunen.

For at man skal lykkes i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, kreves det at man finner en balanse og samspill mellom kontrollende tiltak, som relativt raskt skal stoppe enkeltpersoner som er på vei inn i voldelige ekstremistiske miljøer, og mer langsiktige og byggende tiltak som gir gode forutsetninger for innbyggerne til å utvikle seg (jf. Bjørge 2015, Sahlin 2000).

Denne studien har vist at samlet sett for de fem kommunene vi har undersøkt, har hovedprioriteringene i det lokale forebyggende arbeidet vært å styrke den lokale beredskapen. Særlig har det blitt

satset på å styrke de ansattes evne til å oppdage og håndtere enkeltsaker. Dette har blitt gjort gjennom å heve kompetansen til de ansatte, etablere nye rutiner for håndtering av enkeltsaker og innføre flere tiltak for å bedre samarbeidet med andre offentlige og sivile aktører for blant annet å styrke informasjonsflyten og kunnskapsgrunnlaget lokalt.

Samtidig viser enkeltsaker hvor personer har blitt radikalisert, at man har et identifiseringsproblem. Flere av de som radikaliseres, har ikke de typiske karakteristikene, for eksempel svekket forankring til samfunnet og marginaliserte livssituasjoner, som kjennetegner mange av dem som går inn i voldelige ekstremistiske grupperinger. De kan vise få av de sårbarhetsfaktorene som vanligvis knyttes til denne gruppa, og går derfor under «radaren». I tillegg er de ofte voksne og dermed ikke lett tilgjengelige for kommunenes virksomheter. Kommunenes muligheter til å identifisere disse er dermed begrenset. Samtidig synliggjør identifiseringsproblemet at det er viktig at oppdagerne ikke låser seg fast i stereotypiske karakteristikker når de skal vurdere hvem som er i faresonen. Kunnskap om ekstreme nettverk kan være viktig for å kunne vurdere bekymringer knyttet til enkeltpersoner og miljøer.

Samtidig må vi spørre hva som er kommunenes oppgaver, og hvor grensene går for hvilke typer systemer og rutiner kommunene skal etablere for å identifisere risikopersoner. En ytterligere kontroll, informasjonsutveksling og overvåking kan øke mulighetene for å oppdage personer i risikozonen. Men for å kunne oppdage alle vil vi antagelig bevege oss inn i et overvåkingssamfunn få av oss ønsker. Kommune, lokalt politi og PST har også ulike roller og ansvarsområder. Hvis kommunene lykkes med det universelle forebyggende arbeidet og forhindrer rekruttering og deltakelse til ekstreme miljøer og aktiviteter, vil antall personer i risikozonen bli mindre og mer overkommelig for politiet og sikkerhetstjenesten. Kommunene har allerede fokusert på å forbedre kontrollutøvelsen og styrke systemene for å kunne oppdage personer i risikozonen, og dermed sikre samfunnet mot det som oppleves som en betydelig sikkerhetsrisiko. Kommunene har også mange andre roller som er viktige for å lykkes med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme.

Det bredere forebyggende arbeidet, med blant annet å forhindre at ekstremistiske holdninger og synspunkter vokser frem, har generelt fått noe mindre oppmerksomhet enn å styrke kontrollutøvelsen. Denne prioriteringen kan sees som et svar på den økte terrortrusselen i Europa de siste årene, antallet nordmenn som har reist til Syria og sluttet seg til ISIL og manglende kompetanse på islamsk ekstremisme. Likevel er det verdt å peke på at kommunenes muligheter til å forebygge voldelig ekstremisme i vel så stor grad ligger i å forhindre at ekstremistiske holdninger og verdier vokser frem. Kommunenes forebyggende arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme må derfor klare å balansere både kontrollignende tiltak for å stoppe enkeltpersoner og generell tilrettelegging av gode tjenester til alle innbyggerne og sikring av gode lokalsamfunn.

Forfatterne av denne rapporten mener at kommunene ikke må dras for langt inn i kontroll- og sikkerhetsoppgavene til politiet og justissektoren selv om trusselen om terror og utreiste fremmedkrigere kan oppleves som truende og ubehagelig. Kommunenes kontrolloppgaver må heller ikke overskygge andre viktige roller og oppgaver de innehar. Hvis kontrollutøvelsen blir for stor, kan det medføre at mulighetene for hjelp og støtte blir mindre ved at tillit og relasjoner brytes ned. Kommunene har et mangfold av roller å fylle sammen med en betydelig sekk av virkemidler. Kommunene må beholde sin særegenhet som kommune med alle de muligheter det gir for å være en viktig aktør i det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme.

Forebygging av voldelig ekstremisme – samrøre av integrerings- og sikkerhetspolitikk?

Blant informantene var det en dominerende oppfatning at utenforskap er årsaken til voldelig ekstremisme. Løsningen på denne årsaksforklaringen er integrering og inkludering i samfunnet gjennom jobb, utdanning, aktiviteter og i sosiale felleskap. En økt tilhørighet skal forebygge ekstremisme hos borgerne. Andre studier bygger også opp om at mange av de radikaliserte har svak tilknytning til samfunnet (Bjørge 1997, Nesser 2015, PST 2016b), og blant radikaliserte innen islamsk ekstremisme i Norge som er i PST sine systemer, har hovedvekten ikke norsk bakgrunn (PST 2016b). Mange er også «halv generasjon». Det vil si personer som

kom til Norge i ung alder, noen med avbrutt eller dårlig skolegang fra hjemlandet. De har derfor hatt vansker med å lykkes på skolen og deretter har hatt vansker med å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet

Kommunenenes svar på å forebygge voldelig ekstremisme er dermed hovedsakelig integrering og inkludering. Dette gir igjen en tett forbindelse mellom integrering og sikkerhetsutfordringer. Den tette forbindelsen mellom integrering og sikkerhet har særlig internasjonalt blitt kraftig kritisert. Tendensen til å se mangel på integrering som en potensiell sikkerhetsfare har vært med på å stigmatisere hele befolkningsgrupper, og da særlig den muslimske befolkningen. Dette kan føre til en uheldig sammenblanding av *community cohesion* og *community security*, som ender opp i *suspect communities*. Som en motreaksjon på denne kritikken innsnevret vestlige myndigheter sitt fokus til særlig vektlegge *voldelig* ekstremisme. Med dette innsnevret europeiske myndigheter rekkevidden av forebyggingen av ekstremisme til å fokusere mer på sikkerhetshensynene (Lindekilde 2015).

Når vi undersøker forebyggingen i praksis, og ser på hvilke tiltak og strategier som iverksettes, ser vi at selv om myndighetene har innsnevret sitt fokus til å gjelde særlig sikkerhetsutfordringer, er virkemidlene og tiltakene som benyttes i stor grad inkluderingstiltak. Selv om man har laget definisjoner som ikke skal gi en for tett sammenblanding av integrering og sikkerhetstiltak, vil praksisen lokalt lett kunne gjøre det. Vidino og Brandon (2012:172) skriver med henvisning til Barlett, Birdwell og King (2010): «A counter-radicalisation strategy that blurs the line between supporting social cohesion and countering terrorism is likely to achieve neither». Dette er en problemstilling som det er viktig å være bevisst på, tørre å snakke om og på alle gode måter prøve å forhindre at skal utkrystallisere seg. Noe av utfordringen ligger i å klare å iverksette målrettede tiltak overfor risikogrupper uten å mistenkeliggjøre og stigmatisere hele befolkningsgrupper.

Battle of ideas

Innledningsvis pekte vi på hvordan Regjeringens definisjoner av radikaliserings og voldelige ekstremisme vektlegger vold som midlet, og ikke de forskjellige målene ekstremistiske grupperinger eller enkeltindivider til enhver tid måtte ha. Det som har blitt omtalt som «battle of ideas» (Lindekilde 2015), arbeidet mot

ekstreme ideer og holdninger, går utover hva myndighetene offisielt har definert som målsetningene for det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme.

En del av kommunenes arbeid kan også virke inn på å forhindre at ekstremistiske holdninger og synspunkter generelt vokser frem, blant annet undervisningsopplegg om radikalisering og voldelig ekstremisme for skoleelever, dialogmøter for innbyggerne og det generelle inkluderings- og mangfoldsarbeidet. Disse tiltakene er ofte universelle tiltak rettet mot hele befolkningsgrupper og har en målsetning om endring på lengre sikt.

Overfor enkeltindivider eller grupperinger med ytterliggående synspunkter og verdier opplever kommunene det er langt vanskeligere å kunne forsvare å intervenere med målsetning om å endre holdningene og meningene. Hovedinntrykket er at blant kommuneinformantene er det stor oppmerksomhet om personers yrings- og religionsfrihet. Dette er bra, for det er viktige grunnleggende menneskerettigheter som må ivaretas. Det å konfrontere, utfordre og diskutere personers holdninger og synspunkter er en del av mandatet og oppgavene til flere kommunale virksomheter. Spørsmålet er om det er rom for mer direkte konfrontasjon og utfordring av personers eller grupperingers ekstremistiske holdninger enn det som i dag praktiseres. Enkelte informanter hevdet at kommunalt ansatte, som særlig jobber overfor barn og unge, i en del tilfeller er for forsiktige. De kan med fordel være mer konfronterende og utfordrende overfor ytterliggående standpunkter og verdier. Siden de kommunalt ansatte er usikre på hva de kan bry seg med, kan det føre til at mange er tilbakeholdne med å konfrontere denne typen standpunkter. Man kan jo spørre om utdefineringen av «battle of ideas» fra de offisielle definisjonene av radikalisering og voldelig ekstremisme skaper en økt usikkerhet blant praktikere i feltet om hva de skal bry seg med.

Bjørge og Carlsson (1999) belyser også utfordringer knyttet til hvordan konfrontasjon kan gjøres. En særlig utfordring for lærere, fritidsklubbledere og andre som arbeider tett på unge mennesker, er at det kan være vanskelig å imøtegå de enkeltes argumenter. Argumentasjonen kan være ispedd faktaopplysninger som kan være riktige, men av og til også basert på myter, historieforfalsking og konspirasjonsteorier (se også Vestel 2016). En del unge kan

argumentere såpass godt at det er en risiko for at lærere og andre vil tape debatten. I noen tilfeller kan dette skape støtte også hos de andre for de ekstreme synspunktene. Dette setter som både Bjørge og Carlsson (1999) og Vestel (2016) påpeker, store krav til dem som skal gå i konfrontasjonen. For at de skal tørre å gå inn i en «battle of ideas», må de være trygge i rollen, og trygge på at de ikke taper i argumentasjonen.

Samtidig handler det ikke bare om å «vinne» diskusjonen. En for konfronterende tilnærming kan være kontraproduktiv og kun være med på å befeste personens intoleranse og ekstreme holdninger (Mattsson 2014). Mattsson argumenterer for en mer dialogbasert enn konfronterende pedagogikk. Dette belyser at det kan være krevende å konfrontere andres holdninger, ståsteder og verdier på en måte som ikke virker kontraproduktivt, men heller positivt. På dette området er det et stort behov for å formidle kunnskap om hvordan «battle of ideas» kan gjøres, hvilken kunnskap som er relevant, og hvilken form den skal ha. Her vil det også være behov for forskning for å evaluere hvilke effekter ulike tilnærminger og metoder har.

Fra et inkluderings- og mangfoldsperspektiv er det en viktig oppgave å forhindre at ekstremistiske holdninger og verdier vokser frem, uavhengig av om de utgjør en sikkerhetsrisiko eller ikke. For kommunalt ansatte som både skal drive med slikt arbeid og forebygging av voldelig ekstremisme, kan det være vanskelig å vurdere hva som er legitim praksis. Her blir det uansett viktig at det opprettholdes et tydelig skille mellom hva som er kriminelt; voldelig ekstremisme og hatkriminalitet, og hva som oppleves av majoriteten som problematiske standpunkter og verdier som bør forebygges.

Det ser ut til at ytrings- og religionsfriheten står sterkt blant mange kommunalt ansatte i dag. Likevel er det viktig å fremheve at iveren etter å forhindre og forebygge voldelig ekstremisme ikke må føre til at man utvikler et system som bryter med sentrale prinsipper som ytrings- og religionsfrihet, og som bidrar til stigmatisering istedenfor inkludering.

10.6 Mer av det samme og nytenkning

Radikalisering og voldelig ekstremisme har med god grunn fått økt oppmerksomhet internasjonalt og nasjonalt, kommunalt og i mediene. For kommunene er særlig islamsk ekstremisme en relativt ny tematikk. Den lokale oppmerksomheten har økt, selv om ekstremisme sjelden har kommet på den kommunale, politiske dagsordenen. Likevel er prosjektfunnene entydige.

Casekommunene har tatt ansvar og ønsker å bidra positivt for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Det kommunale arbeidet kan sees i lys av de utfordringene vi innledningsvis kalte for «wicked» problems, samstyring og innovasjon.

Erfaringene fra dette prosjektet støtter opp om at forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme kan defineres inn under det vi kan kalle «wicked problems». Slik forebygging er sammensatt og kompleks. Hva og hvordan man kan forebygge, er ikke alltid klart og er avhengig av ståstedet til den som definerer utfordringen. Casene har vist at mange må involveres for å få til en helhetlig tilnærming, og det kan være vanskelig å finne gode løsninger. I kapittel 5 viste vi at en strategi er å tenke bredt og involvere mange aktører. Det fører til at handlingsrommet er knyttet til samstyring gjennom at mange bidrar. I tillegg til at de er mange, kommer de fra ulike enheter i kommunen, fra etater i ulike styringssystemer (kommune, videregående skole, politi, PST) og på forskjellige nivåer (kommune, fylke, stat) og fra sivilsamfunnet. Det at så mange aktører inkluderes, har til dels gjort det vanskelig å finne relevante samhandlingsarenaer å møtes på. Slik breddetenkning kan likevel sikre en helhetlig tilnærming og drar i retning av dialog- og kontaktforum. Her er hensikten å informere hverandre for å bygge opp og forankre felles forståelse og få oversikt over de enkelte aktørenes mulige bidrag. Slike store samhandlingsarenaer er mindre egnet for å fatte felles beslutninger. De kan imidlertid bidra til at hver aktør fatter beslutninger innen sitt ansvarsområde som gjør at aktørene til sammen drar i samme retning.

Koordineringsgruppene som er opprettet i noen av casekommunene, representerer en annen form for samstyring hvor det er lettere å fatte beslutninger. Det er fordi det er færre aktører involvert, de møtes oftere og har tatt ansvar for å gjøre noe.

Erfaringene fra casene har vist at aktørene (kommune, politi, PST, sivilsamfunn) er avhengige av hverandre for å komme i godt

inngrep med problematikken. Det forutsetter at samhandling og samstyring tuftes på gjensidig tillit og anerkjennelse.

Et slikt differensiert og spesialisert apparat gir også betydelige utfordringer for de foresatte og andre familiemedlemmer. Det er viktig at pårørende slipper å gå seg bort i byråkratiet. De trenger så få personer som mulig å forholde seg til på kommunalt nivå, og en koordinering mellom kommune og politi. Kontaktproblemet hemmer også tilliten og informasjonsflyten som må til for å adressere identifiseringsproblemet.

Innovativ oppmerksomhet

Kommunene har med unntak av enkelte prosjektmidler fra departementer ikke fått tilført nye ressurser for å ta hånd om eller finne ut av hvordan de kan ta hånd om bekymringsfull radikalisering lokalt. Tematikken har imidlertid fått oppmerksomhet. Det kan skyldes problemets alvorlige karakter, og da særlig konsekvensene av hvis man ikke lykkes.

Oppmerksomheten betyr at kommunene, ev. sammen med samarbeidspartnere, har tatt medansvar for å bidra til å håndtere denne nye problematikken innenfor eksisterende budsjettammer og virkemiddelapparat.

Allerede med den forrige regjeringens handlingsplan om forebygging av voldelig ekstremisme i 2010 ble det lagt opp til å inkludere kommuner og sivilsamfunnsaktører i forebygging av ekstremisme, i tillegg til PST og politiet (Justis- og politidepartementet 2010). Seks år senere oppleves fortsatt «problemet» som komplekst lokalt, samtidig som man har fått mer innsyn i og erfaring med hva det omfatter. «Problemet» oppleves ikke bare som komplekst, men for en del også som fremmed, ukjent og farlig. Det kan bidra til at man ikke aktivt tar medansvar, men lettere etterspør andre aktører som man mener er mer kompetente, slik som SLT-koordinatoren og politiet.

Det har blitt tydeligere for kommunene at noe av det viktigste de kan bidra med, er *å identifisere* personer som er på vei til å bli radikalisert og *å styrke håndteringen* av enkeltsaker. Dette krever to ting. For det første at førstelinjetjenesten tar innover seg at de kan møte personer som har tatt til seg holdninger knyttet til radikalisering eller står i fare for å gjøre det. For det andre betyr dette at et bredt spekter av kommuneansatte trenger påfyll av

kompetanse for å klare å identifisere og tolke bekymringstegn i sin rette sammenheng. Bekymringstegn og kulturforståelse må spille sammen. Mange vil også ha behov for veiledning, tiltak og kompetanse som gjør dem tryggere i den nye rollen og bedre i stand til å konfrontere for å teste ut bekymringer og følge opp enkeltpersoner.

Som vist foran vil hvordan man definerer et problem, virke inn på hvem som engasjerer seg, og hva slags tilnærminger og strategier de finner relevante. Sagt på en annen måte vil defineringen av «problemet» farges av hvem som involverer seg. SLT-koordinatoren vil være opptatt av at forutsetninger og tiltak bidrar til at ungdom og utsatte personer får erfaringer og utvikler holdninger og verdensanskuelser som gjør at de velger det gode. Skolene er opptatt av å gi barn og unge kunnskap og sosiale ferdigheter som gjør dem i stand til å mestre egne liv, mens NAV skal få folk i arbeid og inkludere dem i sosiale fellesskap. Politiets oppmerksomhet dreier derimot i retning av sikkerhets- og kontrollpolitikk, ved at de fokuserer på kriminelle handlinger. Samtidig etterlyser politiet og PST mer generell forebygging i kommunene som viktigste buffer mot radikaliserings.

Casekommunene, sivilsamfunnsaktører, politi og PST har en langt større forståelse for problemkomplekset i dag enn for to år siden da statsministeren inviterte kommunene til å invitere til lokale dialogforum. Likevel er det fortsatt slik at det lokalt kan være vanskelig å vite hva man skal være bekymret for, og i hvilke rammer man skal definere inn dem man blir bekymret for. Det er heller ikke opplagt hva som kan bidra til å redusere problemet og om eksisterende virkemidler passer.

Vi har i liten grad funnet at kommunene har utviklet helt ny politikk for å fange opp radikaliserings. Men en «ny» tematikk har fått oppmerksomhet, og de ansatte har blitt oppfordret og motivert til å inkludere denne tematikken i sitt alminnelige virke. Det ser imidlertid ut til at det er de som er tettest på, slik som SLT-koordinator, som har vært mest motivert til å hente inn kompetanse for å lære av og bygge videre på andres erfaringer.

Systemisk innovasjon

En annen form for innovasjon er knyttet til nye samarbeidsrelasjoner, eller at tidligere samarbeid har fått nytt

innhold. I casekommunene har vi sett at det er en utbredt oppfatning at denne tematikken krever samarbeid. Kommunene må samarbeide internt og med andre for å kunne gripe an bekymringer for radikaliserings på en god måte. Etablerte samarbeidsforumer som politiråd og dialogforum har blitt intensivert. Kommuner som ikke hadde dialogforum tidligere, har etablert slike, og noen har etablert kontaktforum for denne spesielle problematikken. I tillegg har man intensivert den uformelle kontakten mellom førstelinjetjenesten og politiet. Den nye tematikken, sammen med usikkerhet om hvordan man skal identifisere og følge opp bekymringer, har bidratt til behov for å teste ut og drøfte bekymringer.

Den intensiverte samhandlingen er særlig rettet mot offentlige aktører som opererer lokalt. SLT-koordinatorene har spilt en sentral rolle for å koordinere aktører internt i kommunen og mellom kommunen og fylket (videregående skole), med politiet og til dels med regionalt PST. At PST går ut og deltar i lokale forumer er nytt. Slik flernivå- og tverrsektoriell koordinering mellom aktører i forskjellige myndigheter og uten felles styringsstruktur kan defineres som en form for *system- eller prosessinnovasjon*. Hensikten er å få summen av disse aktørenes interesser, kompetanse og ressurser til å spille på lag for å redusere radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det kan se ut til at noe av det viktigste som skjer i disse foraene er informasjonsutveksling om konkrete personer, koordinering og samstemming av innsatser, mer enn deling og flytting av ressurser. Hvor mye informasjon som deles, er under utprøving og begrenses av taushetsplikten og andre hensyn. PST har behov for lokal informasjon, mens kommunene har behov for mer informasjon om enkeltpersoner for å kunne målrette sin innsats.

Med unntak av Kristiansand har kommunene imidlertid vært tilbakeholdne med å invitere sivilsamfunnsaktører inn i disse samarbeidsforaene. Unntaket er muslimske trossamfunn. De er invitert inn i dialogforumene, men ikke i Kontaktforumene. Når sivilsamfunnet holdes utenfor, stadfestes *offentlig* kontroll og ansvar for hvordan man skal håndtere denne tematikken lokalt. Det kan vanskeliggjøre tillitsoppbygging og -vedlikehold mellom den lokale offentligheten og sivilsamfunnet. Det kan også bidra til at sivilsamfunnets lokalkunnskap og alternative ressurser og løsningsformer ikke blir tatt i bruk.

Tiltaksinnovasjon

Man kunne tenke seg at ny problematikk krever nye virkemidler. Kommunene har imidlertid en omfangsrik verktøykasse fra før, og særlig har man lang erfaring med å sette inn tiltak overfor barn og unge. I casekommunene og især blant de alminnelige virksomhetene har hovedinnstillingen vært at de kan gjøre best jobb også på dette feltet ved å være gode på det de allerede gjør. Også PST understreker at det beste kommunene kan gjøre, er å være gode på universell forebygging. For at kommunenes verktøykasse skal virke godt overfor denne nye problematikken, kreves det imidlertid bevissthet hos hjelper om at virkemidlene nå brukes i en litt annen setting. Fra casene er det ulike erfaringer med om tematikken har ført til refleksjon rundt egnetheten til de eksisterende virkemidlene for de konkrete personene i målgruppa. Samtidig er det viktig at man tar hensyn til egenskaper ved individene når man vurderer tiltak og ved oppfølging. Individtilpasningen må skje i forkant av et tiltak, men også gjennom at man faktisk følger opp tiltak for å se at de fungerer. En annen konsekvens av at det er stor motivasjon til å bidra uten ekstra ressurser, har vært at SLT-koordinatorer har dreid fokuset fra rus- og kriminalitetsforebygging mer generelt til særlig å fokusere på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det betyr at generell kriminalitetsforebygging kan få mindre oppmerksomhet om ikke andre lokale aktører tar stafettspinnen.

Summen av mer fokusert oppmerksomhet, kompetanseheving for å styrke identifisering og håndtering av enkeltsaker samt samarbeid med andre offentlige og sivile aktører, viser at kommunene har tatt grep for å *effektivisere* sin virksomhet på dette feltet. Jo større utfordringer i den enkelte kommune, jo større innsats for å håndtere denne tematikken på en god måte.

10.7 Til slutt

Norske kommuner er ikke redde for å ta på seg ansvar i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Kommunene er en svært viktig aktør både i det universelle og det individrettede forebyggende arbeidet. Det mangfoldige virkemiddelapparatet kommunene allerede besitter, vil i de fleste tilfellene være godt rustet til å forbygge uønsket radikaliserings. For det som forebygger

kriminalitet, forebygger som regel også ekstremisme. Samtidig trenger de støtte, for det er ikke kapasitet til å bygge opp og vedlikeholde den kompetansen som er nødvendig for å identifisere og forhindre denne typen kriminalitet. Gitt den kunnskapen vi i dag har om dem som har blitt «ekstreme», er den tilnærmingen kommunen har valgt for det mer universelle arbeidet, ganske fornuftig.

Den begrunnede bekymringen for islamsk ekstremisme oppleves som ukjent territorium for de fleste aktørene i kommunene. Dette skaper engstelse og frykt for å gjøre feil. Man har lite erfaring å bygge på og er usikker på virkningene av det en gjør. I tillegg er mange av de mest alvorlige sakene knyttet til individer som er over 18 år, og som dermed er utenfor skoleverket og barnevernets rekkevidde. I arbeidet mot høyreekstremisme på 1990-tallet jobbet man i stor grad overfor «barnevernets barn», en gruppe kommunene har mange virkemidler overfor (jf. Bjørge, Haaland og Carlsson 2001, Carlsson 2004).

Med myndige bekymringstilfeller har kommunene færre arenaer for å identifisere enkeltindivider og grupper som står i fare for å akseptere vold som virkemiddel. I tillegg har kommunene færre intervensjoner og tiltak å sette inn. Denne endringen i profilen til folk i faresonen gjør at man trenger mer hjelp fra sivilsamfunnet og nasjonale institusjoner og myndigheter.

Kommunene er uansett fortsatt en svært viktig aktør, noe også politiet og andre mener. Problemer knyttet til marginalisering, manglende arbeid, dårlig integrering, fravær av sosialt nettverk og utdanning settes ofte i sammenheng med radikaliseringsprosess. Dette er forhold som nettopp kommunene har virkemidler til å gjøre noe med. Ikke minst på lang sikt ved å satse på gode skoler og levende lokalsamfunn. I tillegg kan de bidra inn overfor enkeltindivider som er i risikozonen eller trengs å reintegreres.

Norske kommuner har en viktig rolle i arbeidet mot radikaliseringsprosess og voldelig ekstremisme. Uten kommunenes virkemiddelapparat og engasjerte ansatte ville generell forebygging og målrettet intervensjon blitt svært krevende. At man har eksisterende institusjoner og rutiner som kan brukes mot det som oppleves som en «ny» trussel, islamsk ekstremisme, er en styrke ved den norske forvaltningen. Tilpasningsdyktighet og vilje til å sette seg inn i nye felt kjennetegner også norske kommuner.

Samtidig er det en utfordring å koordinere arbeidet, spesielt i møte med mennesker som allerede har blitt radikalisert, og tilbakevendte fremmedsoldater. Dette er mennesker som ofte verken vil bli oppdaget eller behandlet. Både pårørende og kommuneansatte utfordres av mange involverte aktører og institusjoner. Det finnes ingen direktelinje til eksperter, eller et nasjonalt kompetanseteam som bidrar i de tyngste sakene.

Det forebyggende arbeidet som skal forhindre at ekstremistiske miljøer får grobunn, og at voldelig ekstremisme forekommer, kan ikke utføres med etterretning og sikkerhetspolitikk alene. Norske kommuner spiller og vil spille en sentral rolle i å forebygge og forhindre ekstremisme. Arbeidet har ikke funnet sin endelige form eller virkemidler. Lokale aktører står overfor mange dilemmaer hvor det må være tillat å prøve og eventuelt feile – og deretter lære. Samtidig må en hele tiden drøfte og «reforhandle» hva som er en god arbeidsdeling mellom kommune, politi, PST, andre myndigheter og sivile aktører.

Litteratur

- Arntsen, E.O. (2016). *Fremmedkrigere. Fra en norsk småby til Den islamske staten (IS)*. Oslo: Kagge forlag AS
- Baldersheim, H., & Smith, E. (2011). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?: en publikasjon fra Demokratiprogrammet ved Universitet i Oslo*. Oslo: Abstrakt forl.
- Balvig, F. (1995). *Kontrollbilleder – utvalgte tekster 75-94*. Holte: Forlaget SOCPOL
- Becker, H. (1966). *Outsiders : studies in the sociology of deviance*. New York: Free press.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). *State lottery adoptions as policy innovations - an event history analysis*. American political science review, 84(2), 395-395.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2014). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process*, 3rd ed. (pp. 307-359). Boulder: Westview Press.
- Bjørge, T. (1997). *Racist and Right-Wing violence in Scandinavia*. Oslo: Tano Aschehoug
- Bjørge, T. (1998). "Entry, Bridge-Burning and Exit Options: What Happens to Young People Who Join Racist Groups – And Want to Leave?" In Jeffrey Kaplan, & Tore Bjørge, *Nation and Race: The Developing Euro-American Racist Subculture*. Boston: North-Eastern University Press

- Bjørger, T. (2011). *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. Oslo: PHS forskning 2011:1
- Bjørger, T. (2015). *Forebygging av kriminalitet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørger, T. og Carlsson, Y. (1999). *Vold, rasisme og ungdomsgjenger*. Oslo: Tano Aschehoug forlag.
- Bjørger, T., Carlsson, Y. og Haaland, T.(2001). *Generalisert hat – polariserte fellesskap: Om konflikter mellom ungdomsmiljøer i en norsk by*. Oslo: NIBRs Pluss-serie.
- Bjørger, T. og Carlsson, Y. (2005). *Early Intervention with Violent and racist youth Groups*. NUPI Paper No. 677
- Bjørger, T. & Horgan, J.(Red., 2009). *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement*. London: Routledge.
- Bjørger, T. og Gjelsvik, I.M.(2015) *Forskning på forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme*, PHS Forskning 2015:2 ,32
- Bredal, A., Bråten, B., Jesnes, K. og Strand Anne Hege (2015). *Et blikk inn i skolen. Minoritetsrådgivere sett fra brukeres ståsted*. Fafo-rapport 2015:40
- Carlson, Y.(1995). *Aksjonsplan Brumunddal – ga den resultater? Bekjempelse av fremmedfiendtlig vold i lokalsamfunnet*, NIBR-rapport, 1995:13
- Carlsson, Y. og von der Lippe, H. (1997). *Industribygda og rasismen: Utvikling og avviking av et fremmedfiendtlig ungdomsmiljø i Vennesla 1991–1996* NIBR Report
- Carlsson, Y og von der Lippe, H. (1999). *Velstandsbydelen og rasismen: Hva ble gjort for å løse opp et høyreekstremt ungdomsmiljø på Nordstrand i Oslo:1994–1997*. Oslo: NIBR prosjektrapport, 1999: 9.
- Carlsson, Y.(2006): *Hvordan gripe de ugripelige unge med minoritetsbakgrunn. En virksomhetsbeskrivelse og foreløpig evaluering av et mentorprosjekt i Kristiansand*. NIBR Notat 2006:117

- Christensen, T W (2015): *A Question of Participation – Disengagement from the Extremist Right: A case study from Sweden*. Ph.D. Thesis, Roskilde Universitet, Roskilde.
- Dalgaard-Nielsen, A. (2010). Violent radicalization in Europe: What we know and what we do not know. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33(9), 797-814.
doi:10.1080/1057610X.2010.501423
- Engelsrud, G., Jahren, G. og Sletnes, I.(2014). *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Fangen, K. (1999) On the Margins of Life: Life-Stories of Radical Nationalists. *Acta Sociologica* 42(3), 357–373
- Fangen, K. (2001). *En bok om nynazister*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fangen K. & Kolås, Å. (2016). The "Syria traveller": Reintegration or legal sanctioning? *Critical Studies on Terrorism*, 9(3), 414-432, doi: 10.1080/17539153.2016.1192260
- Finstad, L.(2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax forlag.
- Forvaltningsloven (1967). LOV-1967-02-10
- Fredrikstad kommune (2015). *Undervisningsopplegg i samfunnsfag. Radikalisering og ekstremisme*. Seksjon for utdanning og oppvekst. Fredrikstad kommune.
- Garland, D. (1991): *Punishment and modern society: A study in social theory*. Oxford: Clarendon press.
- Gearson, J og Rosemont, H (2015). CONTEST as Strategy: Reassessing Britain's Counterterrorism Approach, *Studies in Conflict & Terrorism*, 38:12, 1038-1064,
DOI:10.1080/1057610X.2015.1099991
- Giertsen, H.(1994). Forebygging av kriminalitet. Alt for bredt og alt for smalt I: *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, nr 3. 1994.

- Glavin, K. og Erdal, B. (2007). *Tverrfaglig samarbeid i praksis: til beste for barn og unge i kommune-Norge*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Grossman, M. & Hussein, T. (2015) Community perceptions of radicalisation and violent extremism: an Australian perspective, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 10:1, 14-24, DOI: 10.1080/18335330.2015.1028773
- Grønnerød, J. S., Andersen, A. J. & Hellevik, P. M. (2016). *Radikalisering og psykisk helse - En kunnskapsoppsummering*. (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, nr. 4/2016). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Gule, L. (2012). *Ekstremismens kjennetegn. Ansvar og motsvar*. Spartacus.
- Gundhus, H.O.G., Egge, M., Strype, J. og Myhrer, T.G. (2008): *Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)*. PHS Forskning 2008:4
- Gundhus, H.O.G. (2014): Forebyggende politiarbeid – i spennet mellom kriminalitetskontroll og trygghet. I. Larsson, P., Gundhus, H. og Graner, R (red). *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Daam akademisk.
- Haar, A.G.G (2016). Forebygging av terror mot sin hensikt. *Ny tid*. Juli 2016. Årgang 64. Nr 7.
- Hansen, S. J. (2016):” *Foreign Fighters, their families and the help Norwegian institutions provide abroad*” Artikkel presentert på Duty of Care, prosjektkonferanse, Clingendal institute, Haag, 17/06
- Hegg, K., Berggrav, S. og Lang-Holmen, P. (2015): *Tull eller trusler? Forebygging av kriminalitet på nettet*. Redd Barna, Alna feltteam og SALTO
- Hegghammer, T.(2013). Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists’ Choice between Domestic

- and Foreign Fighting. *American Political Science Review*, February, 1–15. doi:10.1017/S0003055412000615.
- Hegghammer, T. (2014). Norske fremmedkrigere i går og i dag. *Norske Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 30(4), 277–288.
- Helgesen, M. og Hofstad, H. (2012): *Regionalt og lokalt folkehelsetarbeid - Ressurser, organisering og koordinering*. NIBR-rapport 2012:13
- Helgesen, M. (2015). *Bedre tverrfaglig innsats. 2. Runde av en følgeevaluering*. NIBR-rapport 2015:24
- Higgins, A. (2015). A Norway town and its pipeline to jihad in Syria, *New York Times* 5, April.
<http://www.nytimes.com/2015/04/05/world/europe/a-norway-town-and-its-pipeline-to-jihad-in-syria.html>
- Hofstad, H. og Torfing, J.(2015). Collaborative innovation as a tool for environmental, economic and social sustainability in regional governance. Offentlig förvaltning. *Scandinavian Journal of Public Administration*. Vol. 19
- Huges, G. and Edwards, A. (2005): Crime prevention in context. In: Tilley, N.: *Handbook of crime prevention and community safety*. William publishing.
- Høigård, C.(1997). “Kriminalitetsbilder og kriminalstatistikk”. I:Finstad, L. og Høigård, C. (red.). *Kriminologi*. Oslo: Pax forlag.
- Høigård, C. (2002). *Gategallerier*. Oslo: Pax forlag.
- Iversen, B.(2016):” – Hvem som helst kan bli radikaliseret» NTB, 04.04,; <http://fritanke.no/reportasje/nyheter/hvem-som-helst-kan-bli-radikaliseret/19.10122>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013): *Handlingsplan for å forebygge kriminalitet. 2013-2016*. Oslo: Regjeringen.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme*. Oslo: Regjeringen.

- Justis- og beredskapsdepartementet (2015): *Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Regjeringen.
- Justis- og politidepartementet (2010): Felles trygghet – felles ansvar. *Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Regjeringen.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and company
- Kooiman, J. (2002). Governance: A Social-Political Perspective. In J. R. Grote & B. Gbikpi (Eds.), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kristiansen, S.H. og Feiring, M. (work in progress): *Monster eller mann? De norske Syriaferne: Om dem, med dem og kontrastene i et rehabiliteringsperspektiv*.
- Larun, L., Kirkehei, I., Steiro, A. og Wollscheid, S (2012) *Forebygging av risikofylt alkoholbruk og cannabisbruk hos ungdom og unge voksne*. Litteratursøk. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjensten.
- Lid, S. (2016): Ungdom og straff på 2000-tallet – nye praksiser, kjente dilemmaer. *Sosiologi i dag*. Nr 3-4 (2016)
- Lindekile, L. (2015) Dansk forebygging af ekstremisme og radikaliserings 2009-2014: udviklingstendenser og fremtidige udfordringer. Århus: *Politica. Tidskrift for politisk videnskab*, 47 årgang. Nr 3. 2015, 424-444
- Loader I. og Mulcahy, A. (2003). *Policing and the condition of England: memory, politics and culture*. Oxford: Oxford University Press
- Lomell, H. (2014): Forventninger om beskyttelse. I: Hausken, L., Yazdani S.R. og Haagense T.K (red), *Fra terror til overvåking*. Oslo: Vidarforlaget.
- Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (2011). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Mattsson, C. (2014): Presentasjon på Den Nasjonal konferanse mot radikaliserings og voldelig ekstremisme 2014. 06.11.2014. Oslo.
- Nesser, P. (2015) *Islamist Terrorism in Europe, A History*, Hurst Publishers: London
- Nesser, P., Lia, B. og Stenersen, A. (2013). Ekstremisme i sosiale medier: En oversikt over forskning, internasjonale trender og implikasjoner for norske forhold. I: Sunde, I.M. *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett*. PHS forskning 2013:1.
- NRK Brennpunkt (2016):» Fanget av IS», NRK 18/10, [https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/MDDP11001216/18-10-2016;;](https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/MDDP11001216/18-10-2016;)
- NRK Brennpunkt (2016b):» Min sønn fremmedkrigeren», NRK 02/07, <https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/mddp11001515/03-11-2015>
- Olsen, H. (2001): *Å være forelder til en nynazist*. Oslo: Institutt for kriminologi og rettsosiologi. Hovedoppgave
- Oslo kommune (2015): *Undervisningsopplegg for samfunnsfag Vg1/Vg2. Radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Utdanningsetaten. Oslo kommune.
- Oslo Politidistrikt (2016): Forebygging av radikaliserings og ekstremisme. Statistikk for 2015 og første halvår 2016.
- Pedersen, M L (2014): *Veje ind i og ud af rocker- og bandemiljøer*. Justitsministeriets forskningskontor. Danmark.
- POD (2011): *Veileder for politiets bekymringsamtale. Dialog for ansvar og positiv endring*. Politidirektoratet. https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_2333.pdf
- POD (2013). Politidirektoratet. Rundskriv 2013/012. Om Politirådet.

- Politidirektoratet (2016). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*. Versjon 1.0. 10. mai 2016.
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2014). *Trusselvurdering 2014*. Oslo: PST
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2015). *Trusselvurdering 2015*. Oslo: PST
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2016a). *Trusselvurdering 2016*. Oslo: PST
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2016b). *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert?* Ekstern rapport.
- Politi-loven (1995). LOV-1995-08-04-5
- Prieur, A. og Henriksen, L. (2003). *Arrangerede venskaber – mentorordning for unge straffedomte av anden etnisk oprindelse*. Aalborg: Sociologisk Laboratorium
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
- Rambøll (2014): *Evaluering av politirådene*. Oslo.
- Randstorp, M. (2015). *Færre radikaliserte gennem en effektiv og sammenhængende indsats. Anbefalinger fra ekspertgruppen til forebyggelse af radikalisering*. Københavns Kommune. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). *Dilemmas in a general theory of planning. Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, 4(2), 155-169. doi: 10.1007/BF01405730
- Romaniuk, P (2015). Does CVE Work? Lessons Learned From the Global Effort to Counter Violent Extremism. *Global Center on Cooperative Security*, September 2015.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk* (2. utgave). Oslo: Fagbokforlaget.

- Sageman, M. (2004), *Understanding Terror Networks*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press
- Sageman, M. (2008) *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press
- Sahlin, I. (2000): *Brottsprevention som begrep och samhällsfenomen*. Lund: Arkiv förlag.
- SALTO (2014): *Trygghetsprogrammet – en veileder for systematisk oppfølging av unge ofre for kriminalitet*. Oslo politidistrikt og Oslo kommune.
- SALTO (2015): *Veileder ved bekymring - Hvordan forebygge og håndtere hatkriminalitet og voldelig ekstremisme?* SaLTø kontaktforum for forebygging av voldelig ekstremisme, April 2015.
- Schmid, A. P. (2013). *Radicalisation, De-radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. The Netherlands: ICCT
- Sedgwick, M. (2010). The Concept of Radicalization as a Source of Confusion., *Terrorism and Political Violence*, 22(4), 479–494.
- Spalek, B.(2014). Community Engagement for Counterterrorism in Britain: An Exploration of the Role of "Connectors" in Countering Takfiri Jihadist Terrorism, *Studies in Conflict & Terrorism*, 37:10, 825-841.
- Strømmen, Ø. (2013). «Vigrids siste vers» NRK ytring 07/11, <https://www.nrk.no/ytring/vigrids-siste-vers-1.11343746>
- Straffeloven (2015): LOV-2005-05-20-28
- Sunde, I.M.(2013). Forebygging av nettekstremisme i et politiperspektiv. I: Sunde, I.M. *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett*. PHS forskning 2013:1.
- Svendsen, C. og Aardal, E. (2014) «Terrorforskere om fremmedkrigere: – Mange har mislyktes i livet», NRK, 27/11 https://www.nrk.no/norge/terrorforskere-om-fremmedkrigere_-_mange-har-mislyktes-i-livet-1.1206606

- Svendsen, C. og Gelle, A.F. (2014): «Her er Norges første selvmordsbomber», NRK 25/09, <https://www.nrk.no/norge/norges-forste-selvmondsbomber-1.11947949>
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2009): Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*. Volume 87, Issue 2: 234–258
- Tilley, N (2005): Introduction: thinking realistically about crime prevention. In Tilley, N.: *Handbook of crime prevention and community safety*. William publishing.
- Travies, A.(2008). MI5 report challenges views on terrorism in Britain”, *Guardian*, 20 August
- Vabo, S. I. (2012). Tiltakende statlig styring av kommunesektoren – også på eldreområdet? In M. Reitan, J. Saglie & E. Smith (Eds.), *Det norske flernivådemokratiet* (pp. 97-136). Oslo: Abstrakt.
- Vestel, V. (2016): *I gråsonen*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Vestel, V. & Bakken, A. (2016). *Holdninger til ekstremisme. Resultater fra Ung i Oslo 2015*. NOVA Rapport 4/2016, NOVA/HiOA, Oslo.
- Vidino, L. og Brandon, J. (2012). Europe’s experience in countering radicalization: approaches and challenges, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 7:2, 163-179,
- VINK (2015): Prosjektleder ved VINK kommenterte på Conference Prevention of radicalization and violent extremism. Århus. Denmark.
- VINK (2016): VINK. Hjemmeside. København kommune. <https://vink.kk.dk/>
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27(2):151-208.

Ødegård, G., Loga, J., Steen-Johnsen, K., Ravneberg, Bodil (2014).
*Fellesskap og forskjellighet: integrasjon og nettverksbygging i
flerkulturelle lokalsamfunn*. Oslo: Abstrakt forlag

Østjyllands Politi og Aarhus Kommunen (2014). *Socialforvaltningen
& Børn og Unge. Forebyggelse af radikaliserings og diskrimination i
Aarhus*. SSP Aarhus 7 April,
[https://www.aarhus.dk/~media/Subsites/Antiradikaliserin
gsindsats/Dokumenter/Strategier-og-indsatser-2014.pdf](https://www.aarhus.dk/~media/Subsites/Antiradikaliseringsindsats/Dokumenter/Strategier-og-indsatser-2014.pdf)

By- og regionforsknings-instituttet NIBR er et samfunns-vitenskapelig forskningsinstitutt ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) som utvikler og formidler forskningsbasert kunnskap til nytte for beslutningstakere og samfunnsborgere.

NIBR tilbyr handlingsorientert og beslutningsrelevant forskning og utredning for oppdragsgivere i offentlig og privat sektor og konkurrerer om oppdrag nasjonalt og internasjonalt. Instituttet legger vekt på å være en konkurransedyktig bidragsyter til programforskningen i Norges forskningsråd og til internasjonale forskningsprogrammer, blant annet i regi av EU.

By- og regionforskning er et bredt tverrfaglig og flerfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsfelt som blant annet omfatter: analyser av samfunnsforhold og samfunnsendring i urbane og rurale samfunn og på tvers av regioner, sektorer og nivåer, analyser av regional utvikling og verdiskaping, areal- og boligplanlegging, forvaltning, demokrati og velferdsutvikling innenfor og på tvers av lokale samfunn, territorielle samfunnsanalyser koplet til studier av bærekraftig utvikling.

NIBR gjør helhetlige og robuste analyser av sted og styring innen utvalgte politikkfelt. Ved å kombinere spisskompetanse på tvers av faglige grenser tilbyr vi nasjonal og internasjonal forskning, utredning og evaluering med stor vekt på relevans for våre oppdragsgivere.

By- og regionforskning er et internasjonalt forskningsfelt, og NIBR engasjerer seg aktivt i internasjonal forskning på instituttets satsingsområder.

NIBR har forskere med samfunnsfaglig og planfaglig bakgrunn. Staben omfatter blant annet sosiologer, kriminologer, statsvitere, økonomer, jurister, demografer, antropologer, geografer, arkitekter og sivilingeniører.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR

Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
Sentralbord: tlf. 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no
www.nibr.no

NIBR er en del av CIENS

CIENS er et strategisk forskningssamarbeid mellom uavhengige forskningsinstitutter og Universitetet i Oslo. CIENS er et nasjonalt og internasjonalt senter for tverr- og flerfaglig forskning om miljø og samfunn. Senteret er basert på felles faglige strategier og forskningsprogram, og samarbeider om forsknings- og formidlingsoppgaver. Gjennom CIENS er rundt 500 forskere samlokalisert i.

Prosjektet undersøker hvordan norske kommuner oppfatter og forebygger radikaliserings og voldelig ekstremisme. Rapporten bygger på en studie av fem kommuner og deres samarbeidspartnere og på utviklingsverksteder om dette tema med 31 kommuner. Rapporten belyser hvilke utfordringer man opplever å ha lokalt og hva kommunene i samarbeid med politi og sivilsamfunn gjør for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme.